Stockholm
1980

Tage Klingberg

Statens institut
för byggnadsforskning

Val och användning av styrmedel

Byggforskningsrådet

En studie av byggnadsnämndens tillsyn

Val och användning av styrmedel

En studie av byggnadsnämndens tillsyn

The choice and use of regulation measures. A study of supervision conducted by the Swedish local building committees (With an English Summary)

Akademisk avhandling
som för avläggande av ekonomie doktorsexamen
vid Stockholms univeristet
offentligen försvaras i Hörsal 3, Hus B, Frescati
fredagen den 25 april 1980
kl 14.00

av

Tage Klingberg
civilingenjör och fil.kand.

Företagsekonomiska institutionen
106 91 Stockholm

Stockholm 1980
150 s. ISBN 91-540-3233-8

Abstract

The government has coercive, economic and normative measures of regulation. The effects of these, as well as their side effects, depend on how the measures are applied in practice. In this study, the government supervision of building, i.e. the checking of documents for building permits and the inspection of building sites, has been investigated in six local authorities.

The use of control (i.e. coercive measures) and advice (i.e. normative measures) has been investigated through direct observations of contacts between local authority officials and clients. Interviews and documents have been used as complementary sources of information.

The supervision was found to be mainly aimed at control i.e. the fulfillment of codes that must be followed. The major part of the items checked, pointed out, discussed or adviced by the officials were post-factum i.e. already done. This means that a proposed or requested alteration costs money and causes irritation and attempts to avoid the demands. Late intervention by the official thus causes unsatisfactory effects of the regulation and also "red tape". This in its turn, severes the relations between the local building committee and the clients. Some issues will develop into problematic cases, that are most time-consuming, which forces the official to stress the control post-factum even more. The supervision then has been caught in a "vicious circle".

A more preventive supervision, with more advice and service, should cause less "red tape" and at the same time have stronger effects. This way, problematic cases may be avoided and thus, the quality will be better. Fewer problematic cases means that more resources will be free to use on preventive activities and so, supervision may follow a beneficial process of development.

Val och användning av styrmedel

En studie av byggnadsnämndens tillsyn

Tage Klingberg
Statens institut för byggnadsforskning

Denna bok är en av slutrapporterna från projektet
''Byggnadsnämndens roll och kontroll'' vid
Statens institut för byggnadsforskning i Gävle.

Boken läggs fram som doktorsavhandling vid
Företagsekonomiska institutionen vid
Stockholms universitet.

UNIV.
LEDEN
BIBL.

Språklig granskning: Birgitta Eneroth
Översättning av sammanfattning: Gillian Thylander
Layout och omslag: Margareta Johansson
Illustrationer: Kerstin Olofsson

T10:1980
ISBN: 91-540-3233-8
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm
Tryck: Spångbergs Tryckerier AB, Stockholm 1980

Förord

Under tidigare studier av samhällets styrning av byggandet (projektet "Byggprocessen" på byggforskningsinstitutet) noterade jag att själva genomförandet av styrningen på fältet lämnats förvånansvärt obeaktat. Jag kom alltmer till insikt om att styrningens effekter — såväl de avsedda som de icke avsedda — inte bara beror av föreskrifternas innehåll och typen av reglering. Effekterna beror i hög grad på de lokala organisationernas uppbyggnad och funktion samt på relationerna mellan myndigheten och den som planerar och bygger. Det föll sig därför naturligt att genom fältstudier undersöka hur styrningen i praktiken går till och hur den varierar. I institutets projekt 295, "Byggnadsnämndens roll och kontroll", har vi med bland annat observationer studerat sex byggnadsnämnders tillsynsarbete. Material från fältstudien och tolkningar finns publicerat i ett antal meddelanden från institutet (M 78:13—18 och M 79:3—4). I föreliggande redovisning, som är en av projektets två slutrapporter, är det främst teoretiska aspekter som tas upp.

Denna rapport är ett resultat av insatser från många personer, vilka jag är tack skyldig. Först och främst vill jag nämna arkitekt Olof Hirn. Vi har tillsammans genomfört fältstudien och materialbearbetningen. Olofs kunnighet, noggrannhet och humor behövdes för att få arbetet genomfört. De synpunkter och uppslag, som kommit fram i våra otaliga diskussioner, har givit stort bidrag till föreliggande arbete. Vi kommer att utveckla våra tankegångar i en särskild slutrapport, som syftar till praktisk tillämpning.

I projektet har också pol. mag. Arne Karyd, Göteborgs universitet, medverkat. Han deltog engagerat i fältarbetet och rapporteringen i sex månader och har därefter kontinuerligt bidragit med konstruktiv kritik.

Professor Carl-Gunnar Janson, Stockholms universitet, har genom sin ingående granskning och sitt aldrig sviktande stöd hjälpt oss igenom såväl fältarbetets som rapportskrivningens prövningar.

Föreliggande rapport bygger på iakttagelser av och diskussioner med politiker och tjänstemän i de studerande kommunerna. Deras öppenhet och beredvillighet att medverka har varit en förutsättning för arbetets genomförande. Rapporten bygger också på kritik och synpunkter från administratörer, byggare och andra sakkunniga. Särskilt vill jag nämna den till projektet knutna referensgruppen, som bestått av:

Sekreterare Gunnar Ericsson,
Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
Redaktör Stig Lundqvist, Upsala Nya Tidning, Märsta.
1:e byggnadsinspektör Lars Rudsander,
Byggnadsnämnden, Södertälje.
Civilingenjör Eje Schönning,
John Mattson Byggnads AB, Stockholm.

Avdelningsdirektör Ulf Thunberg, Statens planverk, Stockholm.
Ingenjör Lennart Welin, Sandvik AB, Sandviken.
Vice stadsarkitekt Göran Vidinghoff, Byggnadsnämnden, Gävle.

Vid arbetet på denna rapport har jag haft ett mycket värdefullt stöd från kolleger och lärare på institutionen för företagsekonomi vid Stockholms universitet och från kolleger på byggforskningsinstitutet samt Tekniska Högskolans institution för byggnadsekonomi. Genom seminarier, informella diskussioner och brev har jag fått insiktsfull kritik och välbehövlig uppmuntran. Jag vill särskilt nämna mina handledare, professor Paulsson Frenckner och docent John Skår, på företagsekonomiska institutionen.

Institutets ledning och planeringssekretariat har genom ingående diskussioner hjälpt mig att klargöra mina ståndpunkter och argument. Samhällsplaneringsgruppen har bjudit en forskningsmiljö med såväl kunnig kritik som kamratanda. Kerstin Eriksson och Kerstin Larsson har skött utskrifterna effektivt och omsorgsfullt som alltid. Kerstin Olofsson har ritat figurerna.

Jag är skyldig min hustru Eva stort tack för det stöd och den uppmuntran hon givit mig trots min tankspriddhet och mina många gånger ovanliga arbetstider.

Att val av styrmedel är en sak och deras tillämpning något helt annat och svårare har jag i praktiken fått erfara vid uppfostran av mina "ostyriga" barn.

Gävle i november 1979

Tage Klingberg

Innehåll

Kapitel 1
Inledning och sammanfattning

7 Syfte och uppläggning
9 Styrmedelsval bör analyseras skilt från medlens användning
10 Olika typer av styrmedel
12 Styrmedlens användning — om myndighetens möte med klienterna
14 Bieffekter påverkar avsedda effekter
14 Uppslag till förändringar

Kapitel 2
Byggnadsnämndens funktion, organisation och arbete

16 Byggnadsnämndens formella ställning
17 Nämndens arbetsuppgifter
20 Organisation
20 Ärendehandläggning
21 Många styr och kontrollerar
22 Om målen med styrningen

Kapitel 3
Dilemma och hopblandning

23 Två problem vållar dilemma
24 Tre frågor att särskilja
25 Styrningens mål
25 Styrningens medel
26 Styrmedlens användning
27 Användningen negligerad
28 Sammanfattning och uppläggning

Kapitel 4
Fältstudie av sex byggnadsnämnders tillsyn

30 Uppläggning och dokumentation
30 Några metodfrågor
31 Sex kommuner undersöktes
32 Insamlingsmetoder
34 Variabler
37 Inriktning och avgränsningar
39 Observatörsroll — ej aktörsroll
40 Materialets tillförlitlighet

Kapitel 5
Tre typer av direkta styrmedel

41 Etzioni's påverkansteori ("compliance theory")
42 Nio typer av kontrollsamband
44 Tre kategorier av styrmedel
48 Påverkansteorin och byggnadsnämndernas tillsyn
51 Definition av begreppet kontroll
52 Om begreppet råd

Kapitel 6
Byggnadsnämndens styrmedel

54 Typiseringen av styrmedel
54 Om reaktioner på olika styrmedel
56 Motstridiga styrmedel?
60 Kontrollens dominans
61 Vilket styrmedel anses önskvärt?
61 Sammanfattning

Kapitel 7
Styrmedlens användning — om byråkratins möte med klienterna

63 Byråkrati som typmodell
64 Periferin i centrum
64 Katz & Danet's uppläggning
65 Byggnadsnämnden och omgivningen
66 Tjänstemannen och organisationens egenskaper
67 Mötessituationen
67 Agerande
68 Några svenska undersökningar
69 Initiativet
70 Förebyggande eller konstaterande
71 Konklusion

Kapitel 8
Byggnadsnämndstjänstemännen och klienterna

72 Variationer
72 Inverkande faktorer
76 Initiativet och förväntan
78 Förebyggande och konstaterande
81 Normer och lokal anpassning
81 Sammanfattning

Kapitel 9
Om effekter, bieffekter och tillsynens inriktning

83 Effekter och bieffekter hänger ihop
83 Tre sorters "krångel"
84 Målkonflikter

85 Val av styrmedel
87 Medlens användning
91 Två alternativa utvecklingsförlopp
94 Förlopp i flera led
94 Sammanfattning

Kapitel 10
Bedömningar och uppslag
96 Försök till bedömningar av tillsynen
102 Uppslag till förändringar
105 Om genomförande av förändringar
105 Forskningsuppgifter

Summary
107

Noter
117

Bilaga 1
126 Effektmätning och värdering — om några metodproblem

Bilaga 2
133 Bredd och djup — om datainsamlingens omfattning och metod

Bilaga 3
137 Om begreppet kontroll i viss teoretisk litteratur

Bilaga 4
142 Om byråkrati

Referenser
147

Kapitel 1

Inledning och sammanfattning

Samhällets styrning av olika verksamheter är ett återkommande och kontroversiellt debattämne. [1] [*] Detta gäller inte minst inom byggsektorn, där de offentliga myndigheternas reglering kritiserats i olika sammanhang och i olika avseenden. På 1950-talet uppmärksammades bland annat ”påvedömena”, det vill säga de lokala bestämmelser, som ledde till att byggföretagen fick olika behandling i olika kommuner. På 1960-talet kritiserades bland annat sådant som ansågs hindra en industrialisering av byggandet. På 1970-talet diskuterades normsystemets omfång och utformning. Normdebatten har fortsatt.[2] Därtill har under senare år kritik riktats mot den offentliga tillsynen, som ansetts vara otillräcklig, så att byggfel och byggfusk förekommit oacceptabelt ofta, framförallt vid småhusbyggen, där köparens svaga ställning uppmärksammats.

Den samtidiga kritiken mot myndigheternas ”krångel” och tröghet och deras bristande kvalitetskontroll har försatt lagstiftarna och de centrala myndigheterna i ett dilemma. Hur ska man avväga ”krångel” mot kontrollbehov? [3] Denna centrala fråga rymmer i sig såväl frågan om *vad* som ska styras som frågan om *vilka medel* som ska väljas och hur de ska *användas.* I den här studien behandlas valet av styrmedel och myndigheternas användning av dessa medel.

Mina studier av byggprocessen[4] ledde in på den offentliga regleringen och relationerna mellan myndigheterna och byggprocessens parter. Området visade sig snart betydligt mer komplicerat än vad normdebattörernas inlägg lät påskina. Svårigheterna doldes emellertid bakom normmotståndarnas respektive normivrarnas inte sällan ensidiga inlägg. Efterhand började jag ifrågasätta fokuseringen på reglerna, det vill säga på normsystemet. Var det inte istället hela den administrativa apparatens sätt att fungera det gällde? [5] Det framstod som nödvändigt att undersöka hur föreskrifter, råd och anvisningar användes av myndigheterna. Eftersom få studier av styrmedelsanvändning gjorts inom byggnadsnämndernas verksamhetsområde valde jag att förutom litteraturstudier göra en fältundersökning.

Syfte och uppläggning

Var och en av landets 277 kommuner har en byggnadsnämnd, som utövar tillsyn över byggandet. Byggnadsnämnden består av förtroendemän, som till sitt förfogande har en tjänstemannaorganisation. Tjänstemännen arbetar med fysisk planering, granskning av byggnadslovshandlingar, inspektioner på byggplats med mera. I denna studie behandlas byggnadsnämndernas tillsyn av byggandet, dvs deras byggnadslovsgranskning och inspektion samt den service och rådgivning som förekommer i samband med detta.

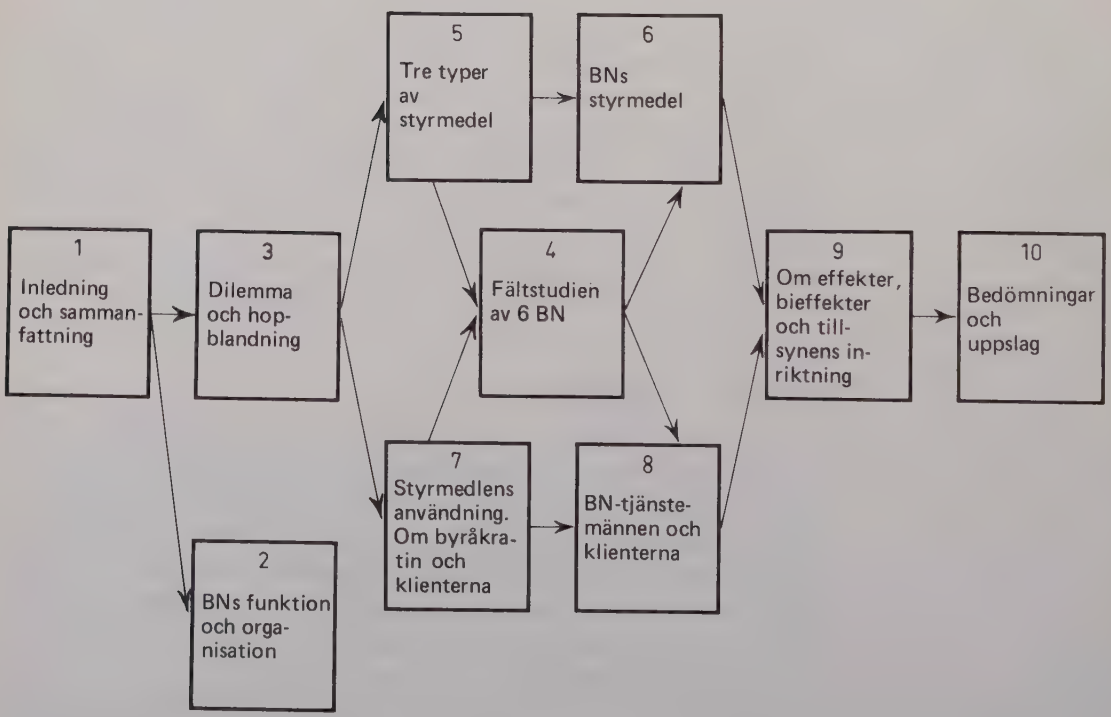
Studien har, som en del av ett större projekt, det övergripande syftet att bidra till att förbättra den offentliga regleringen av byggandet

*Noter återfinns i slutet, omedelbart före bilagorna.

i allmänhet och byggnadsnämndernas tillsyn över byggandet i synnerhet. Utpekandet av viktiga företeelser och problem samt uppslag till förbättringar ska baseras på empiriska iakttagelser på tillgänglig teori. [6] Mer precist uttryckt har studien följande tre syften:

1. Att med hjälp av litteraturen finna viktiga begrepp rörande styrmedel och myndigheters kontakter med allmänheten (klienterna). Dessa begrepp ska nyttjas bland annat till en indelning av styrmedel i principiellt skilda kategorier. Begrepp och indelningar ska styra fältstudien och ge en grund för tolkning av materialet.
2. Att undersöka användningen av styrmedel i praktiken. Mötet mellan myndigheten och allmänheten ställs då i centrum. De empiriska iakttagelserna ska jämföras med begrepp och hypoteser ur litteraturen. Detta avses leda till hypoteser om sambanden mellan olika typer av styrmedel samt om deras användning i olika situationer.
3. Att ge allmänt hållna rekommendationer för att förbättra byggnadsnämndernas tillsynsverksamhet. Rekommendationerna ska bygga på de teoretiska resonemangen och på det insamlade empiriska materialet.

I det här kapitlet lämnas en sammanfattning av studiens resultat. Kapitel 2 ger en orientering om vad en byggnadsnämnd är. I kapitel 3 utvecklas problemställningen. Där hävdas bland annat att frågan



Figur 1. Översikt över denna rapport med dess 10 kapitel.

om styrningens mål, dess medel och medlens användning ofta sammanblandas i den debatt som förs om regleringen av byggandet. Vidare lämnas en regogörelse för hur jag angriper problemet. Fältstudien, som omfattade observationer och intervjuer i sex kommuner, presenteras kort i kapitel 4. Den genomfördes av min kollega arkitekt Olof Hirn och mig med hjälp av pol. mag. Arne Karyd. Fältarbetet finns utförligt redovisat i separata publikationer.

Huvuddelen av studiens resultat finns i kapitlen 5—9. I kapitlen 5 och 6 behandlas olika typer av styrmedel. I kapitlen 7 och 8 diskuteras styrmedlens användning i mötet mellan myndigheten och allmänheten. I kapitel 9 görs ett försök att knyta samman resultaten om styrmedlen och deras användning.

Praktiska slutsatser diskuteras i kapitel 10. I figur 1 finns en översikt över denna rapports uppläggning.

Styrmedelsval bör analyseras skilt från medlens användning

Frågan om samhällets styrning av byggandet debatteras ofta på ett sätt som innebär att tre viktiga frågor blandas ihop. Dessa är:

1) *Målet med styrningen,* det vill säga vad ska regleras och vad vill man uppnå. Ska byggnader vara handikappanpassade? Ska energiförbrukningen regleras? Är svartbyggen ett problem som kräver åtgärder? Denna typ av frågor besvaras i princip av politiker på riksnivå. När det gäller målen för byggnaders planering med hänsyn till lokala omständigheter är det främst de kommunala politikerna, som ska fatta besluten. Det kan gälla bebyggelsens användning, lokalisering samt hustyper.
2) *Valet av styrmedel,* det vill säga vilken typ av påverkan som ska användas. Detta val träffas vanligen av politiker och tjänstemän på riksnivå, i och med att lagar och föreskrifter utfärdas.
3) *Medlens användning,* det vill säga när och var olika styrmedel tillgrips, hur de administreras, hur kontrollen sker, hur sanktioner utdelas, hur mötena med dem som styrs går till etc. Hur styrmedlen används bestäms i stor utsträckning av de handläggande tjänstemännen på lokal nivå. Vilka faktorer inverkar och hur kan tjänstemännens relationer till klienterna påverkas?

Målet med styrningen behandlas inte i denna studie. I stället betraktas målen som givna genom föreskrifter, fastställda planer, direktiv och uttalanden. Naturligtvis är målen i realiteten varken fixa eller helt utifrån givna, men genom att betrakta dem som givna kan intresset koncentreras till styrmedelsvalet och användningen av medlen. Valet av styrmedel har betydelse för hur konflikter mellan mål löses. En principiell diskussion om detta tas upp i slutet.

Valet av styrmedel sker inte sällan utifrån grova föreställningar om olika medels lämplighet. Vissa politiker intar ståndpunkten att tvångsmedel är att föredra medan andra hävdar motsatsen. I den här

studien ska de principiella egenskaperna hos olika styrmedel behandlas.

Jag har funnit att frågan om styrmedlens användning, eller deras administration, som det också kallas, har kommit i skymundan på ett olyckligt sätt. Det är en sak att besluta att något ska regleras och att någon viss typ av styrmedel ska väljas. Hur det hela sedan fungerar i praktiken med hänsyn till organisation, resurser, handläggarnas och allmänhetens uppfattningar etc glöms ofta bort. [7] Ett exempel är byggnadsregleringen, som administreras av AMS och länsarbetsnämnderna. Den visade sig ha effekter rakt motsatta de avsedda på grund av administrativa egenskaper hos såväl myndighet som klient. Besluts- och planeringsprocesserna tog så lång tid att effekterna kom mer än ett halvår senare än avsett. (Klingberg & Magner, 1974.)

Eftersom frågan om styrmedlens användning är viktig men inte tillräckligt beaktad, ska denna studie i stor utsträckning ägnas just åt att undersöka styrmedelsanvändningen på lokal nivå, där handläggande tjänstemän konfronteras med de byggnadslovssökande och de byggande, som ska styras.

Olika typer av styrmedel

Som grund för en indelning av styrmedel i några principiellt olika kategorier utnyttjas Amitai Etzioni's påverkansteori (''compliance theory''). Enligt den finns tre olika grundläggande mekanismer för påverkan, nämligen 1. Tvång 2. Materiell (monetär) påverkan 3. Rådgivande påverkan.

Utgående från detta kan de samhälleliga styrmedlen indelas i tre principiellt olika typer, som har olika egenskaper. Se schemat i figur 2.

Ett skäl till att jag utgår från Etzioni's teori, trots att hans tredelning inte är unik, är att han fäster uppmärksamheten på att olika typer av påverkan tenderar att motverka varandra. Ett annat skäl är att Etzioni behandlar olika påverkanstypers effekter på attityderna hos dem som styrs — tankegångar som kommer till användning i kapitel 9.

Etzioni hävdar att olika typer av påverkan utlöser olika reaktioner och resulterar i olika relationer. Tvång tenderar att utlösa negativa reaktioner och resulterar i en alienerad attityd.

De monetära styrmedlen tenderar att resultera i en strikt affärsmässig attityd. De rådgivande styrmedlen sammanhänger mera med en positiv attityd och mer djupgående engagemang. Följande samband gäller enligt Etzioni:

Tvång	→	alienation (utestängdhet, främlingskap)	→ försvårar samråd och samarbete
Råd	→	engagemang och gemensamma intressen	→ underlättar samråd och samarbete

	Tvingande= föreläggande och kontroll	Monetära= subventioner och avgifter	Rådgivande styrmedel
Exempel	Stadsplan Föreskrift om väggisolering Utsläppsnormer Byggnadslov Byggnadsinspektion Oljeransonering Bilbesiktning	Bostadslån med låg ränta Energisparstöd Energiskatt Lokaliseringsbidrag Skatt på tomglas Skatt på utsläpp	Energisparkampanj Miljöpropaganda Jämlikhetspropaganda Utbildning Teknisk information
Verkningssätt	Direkt påverkan på beteendet	Ändrar kalkylen för beslutsfattaren, vilket *kan* påverka beteendet	*Kan* påverka värderingar och därmed bedömningar av kalkylen och därmed kanske beteendet
Några kännetecken	Ibland något trubbigt dvs alla dras över en kam. Ibland stor administration. Kan få stark och total effekt	Önskad åtgärd avvägs mot andra faktorer vilket medför att inte alla vidtar önskad åtgärd. Styrmedlets styrka kan varieras. Ibland stor administration	Effekten beror av påverkbarhet, attityd och informationsmängd
När passar de? Exempel	Då företagets beteende strider mot allmänintressen. Då även enstaka beteendeavvikelser inte kan tålas, t ex: bilbromsar hissar svartbyggen stöld skattesmitning Då man väl känner de förhållanden som regleras	Då företagets kalkyler avviker från »samhällets kalkyl». Då genomsnittliga beteendet skall ändras men det är svårt att ange vilka som skall påverkas. Medför att besluten och avvägningarna delegeras. Då enstaka avsteg kan tolereras	Då företagarens värderingar avviker från samhällets värderingar. Då effekterna av olika styrmedel är oklara. Då lämpliga åtgärder ej är kända. Då man ej vill lägga sig i t ex en förhandlingssituation. Då kunskap saknas
Exempel på bieffekter	Negativ attityd. Man nöjer sig med normuppfyllelse och eftersträvar ej det som är bäst	»Förhandlingsmässig attityd» »Lånearkitektur», dvs överdriven anpassning till styrningen	Informationströtthet Missförstånd

Figur 2. Tre typer av direkta styrmedel och deras karaktäristiska drag.

Motstridiga styrmedel

Etzioni hävdar vidare att olika typer av styrmedel inte med fördel kan användas samtidigt. De tenderar att neutralisera eller motverka varandra. Vissa organisationer använder dock med framgång olika typer av styrmedel varvid dessa hanteras på speciella sätt.

För att påverka använder byggnadsnämnderna tvingande och rådgivande medel i sin tillsyn. Inte sällan används de samtidigt, ”hand i

hand". Det synes ofta fungera väl. Förklaringen till byggnadsnämndens synbarligen fördelaktiga kombination av två olika styrmedelstyper är kanske att de tvingande föreskrifter, som genomdrivs, oftast uppfattas som befogade och att det vanligen ligger i den byggandes eget intresse att följa föreskriften. I de fall föreskriften inte anses välmotiverad uppfattar dock tjänstemännen det som obehagligt att behöva genomdriva den. Detta undviker de så långt det är möjligt. Uppfattningen om styrningens (målets) legitimitet förefaller spela väl så stor roll för attityden som den principiella typen av påverkan.

Om det således normalt inte finns någon motsättning mellan tvångsmässig och rådgivande påverkan, vad tjänstemännen anbelangar, gäller inte sällan motsatsen på klientsidan. Rädsla för myndigheten försvårar rådgivning. Den som blir utsatt för tvingande krav på ändringar är ofta inte mottaglig för råd och ställer inte gärna frågor.

Både förtroendemän och tjänstemän på byggnadsnämnderna betonar rådgivningens betydelse och framhåller det värdefulla i att påverka genom rådgivning och förklaring i stället för med tvång. Trots detta utgörs huvuddelen av verksamheten, ca 3/4 enligt våra systematiska observationer, av genomdrivande av tvingande föreskrifter. När tiden är knapp undantränger de tvingande styrmedlen de rådgivande. Häri ligger en form av motsättning mellan de två typerna av styrmedel.

Styrmedlens användning — om myndighetens möte med klienterna

Relationerna mellan myndigheterna och klienterna påverkas inte bara av de formella reglerna (styrmedlen) och de officiella målen utan även i hög grad av omgivningen, organisationens egenskaper och själva situationen vid mötet mellan tjänstemannen och klienten. Herbert Simon kallar detta premisser för beslut och agerande och han betonar vikten av att undersöka dessa (Simon, 1971, sid 12 och 31.) Flera empiriska studier stöder denna uppfattning och det gör även våra iakttagelser. Vilka byggnadsdelar som blir föremål för påverkan (det vill säga vilka mål som aktualiseras) och vilka medel som då används (vilka föreskrifter som tillgrips) beror i hög grad på tjänstemannen, klienten och de faktorer som påverkar dem.

Till de bakgrundsfaktorer som påverkar tjänstemännen hör deras ansvarsuppfattning och deras motivation. Intervjusvaren tyder på att deras reella ansvarsuppfattning inte sammanfaller med de formella ansvarsförhållandena. De uppfattar sig i hög grad ha ett ansvar mot klienterna/brukarna, även om deras formella ansvar främst riktas till de överordnade och de centrala organen (kommunen, staten). När det gäller vad som driver dem i deras arbete, det vill säga deras incitament, så är deras lojalitet mot klienterna än mer uttalad. Därtill är deras önskan om att medverka till bra byggnader och ett bra sam-

hällsbyggande, det vill säga deras professionella inställning, klart markerad.

Det ovan sagda styrker tesen om att tillämpningen av uppifrån givna mål och styrmedel beror av lokala uppfattningar och förhållanden. När det gäller byggnadsdelar, som tjänstemännen lärt sig att betrakta som viktiga (till exempel grundläggning, dränering, brandskydd och stommens stabilitet) drivs tillsynen hårdare än när det gäller smärre fall av olovligt byggande, barnsäkerhetsdetaljer i äldre människors bostäder etc. Även tillämpningen av tvingande regler kan således variera. Tvingande föreskrifter tenderar, som tidigare nämnts, att tränga undan rådgivning, mer än vad många anser önskvärt. Detta kan bero på att sådant som är konkret och kanske till och med kvantifierat (vilket föreskrifter ofta är) tränger undan det som icke är kvantifierat och därför kanske mindre gripbart. En annan förklaring kan vara att även om tjänstemännen varierar tillämpningen av tvingande regler, så har deras handlingsutrymme gränser. Normalt är tjänstemännen inte beredda att gå så långt att de riskerar att begå sådana formella fel, som kan resultera i kritik och tillrättavisningar. Då tar de formella ansvarsförhållandena överhanden. Vi har iakttagit hur tjänstemännen undviker sådana risker, speciellt när det gäller ärenden där det råder tvist mellan olika parter.

Tidpunkten

När styrmedlet används är viktigt, det vill säga tidpunkten för tjänstemannens ingripande. Både rådgivning (upplysningar av frivillig karaktär) och kontroll (genomdrivande av tvingande föreskrifter) kan ske förebyggande eller konstaterande (det vill säga efter att något fel är begånget). Enligt våra noteringar sker huvuddelen av tillsynen (ca 2/3) så att den kommer efter det att fel eller olämplighet begåtts.

Förebyggande ingripanden har dock stora fördelar. Det är billigare att göra rätt direkt. Sena påpekanden utlöser därtill inte sällan negativa reaktioner. Klienten är i försvarsposition när ett fel är utfört. Detta gör att tjänstemännen ofta avstår från att göra påpekanden alls och då blir det inte heller någon rättelse. Eftersom felet inte påpekas blir klienten inte uppmärksam på felet och lär sig inte lämpligt utförande inför nästa bygge. Enligt våra observationer görs i medeltal endast ett tvingande påpekande om erforderlig ändring per möte (till exempel besiktning). Påpekanden av frivillig art görs nästan inte alls i de fall då något olämpligt redan är utfört. Skälet är inte brist på saker att påtala. Skälet är det meningslösa i att komma sent. Många har i intervjuerna framhållit fördelen med att arbeta förebyggande, men ofta fungerar det alltså inte så i praktiken. Hela förhållandet mellan myndigheten och allmänheten är avhängigt av tidpunkten.

Initiativet

Initiativet till att kontakt tas och till att olika element (byggnadsdelar, planlösningsproblem etc) tas upp till diskussion har betydelse. Enligt fältstudiens observationer tas initiativet främst av tjänsteman-

nen (vid närmare 4/5 av elementen). Det varierar dock. I tidigare skeden är klienterna aktivare. När klienterna frågar gäller det oftast något, som ännu inte är utfört, det vill säga det är förebyggande. Det är också vanligare att klienten tar upp sådant som inte är tvingande än att tjänstemannen gör det. Om en inriktning på mer rådgivande och mer förebyggande verksamhet önskas kan alltså aktivering av klienterna vara en möjlighet. Det förutsätter i så fall en mer positiv klientattityd, som i sin tur kan kräva förändringar i tjänstemannens agerande.

Bieffekter påverkar avsedda effekter

Negativa bieffekter, till exempel "störningar", inverkar menligt på styrningens avsedda effekter. Genom undvikande av "störningar" och annat "krångel" kan således de avsedda målen bättre uppfyllas. Detta innebär att det inledningsvis påtalade dilemmat kan lindras.

"Byggkrångel" kan orsakas av

1) verkligt hinder, det vill säga en målkonflikt föreligger
2) olämpligt styrmedel
3) administrativ oformlighet

Prioriteringen mellan motstridiga mål görs i stor utsträckning genom valet av styrmedel. Genom lämpligt val och genom skicklig administration kan målkonflikter lindras eller till och med undanröjas.

Tvingande medel bör tillgripas vid högt prioriterade mål och då även enstaka avvikelser är oacceptabla. Ökad total mängd tvång riskerar emellertid att ge försämrade effekter. Andra typer av styrmedel fordras. Exempel är monetära styrmedel, varigenom beslut överlåts till klienterna.

Genom en mer förebyggande och rådgivande verksamhet kan klienternas uppfattning om styrningens legitimitet förbättras. Då minskas dessutom de negativa bieffekterna och relationerna mellan myndigheten och klienterna gynnas. Detta ökar klienternas benägenhet att ta initiativ, något som i sin tur främjar den förebyggande verksamheten. På så sätt kan tillsynsverksamheten hamna i ett gynnsamt utvecklingsförlopp, som torde resultera i bättre styreffekter och mindre "krångel".

Uppslag till förändringar

Byggnadsnämndernas tillsynsverksamhet bedrivs i huvudsak formellt korrekt och med påtagliga positiva effekter, enligt mitt försök till bedömning med stöd av olika kriterier. Omfattningen av bieffekterna är dock okänd. Den främsta svagheten synes vara att verksamheten är trögföränderlig samt att den i så hög grad är inriktad på kontroll i efterhand.

För att få tillsynsverksamheten mer förebyggande och rådgivande bör ett flertal åtgärder vidtas, till exempel:

- ☐ Bättre information till klienterna liksom till politikerna om reglernas och byggnadsnämndstillsynens mål och funktion.
- ☐ Samråd med klienter tidigare i byggprocessen än vad som nu ofta sker. Detta förutsätter att klienterna vet nyttan av tidiga kontakter och att praktiska förutsättningar finns genom till exempel gynnsamma telefontider och kvällsöppet.
- ☐ För att tidigt nå även passiva klienter och för att undvika olämpliga lösningar kan byggnadsnämnden gå ut med programskrifter och informationsmöten för olika exploaterings- och saneringsområden.
- ☐ Förbättring av tjänstemännens kompetens och motivation för en förebyggande tillsyn genom utbildning, kollegialt utbyte etc.
- ☐ Förbättring av tjänstemännens befogenheter genom ökad delegering av beslutsrätt. Detta torde leda till ökat ansvarstagande och till ökad respekt i klienternas ögon.

Betydelsen av hur styrmedlen används lokalt, den stora inverkan av omgivningen, organisationen och situationen samt trögheten hos hela tillsynsorganisationen gör att nya mål inte kan genomdrivas och nya styrmedel inte fås att tillämpas utan genomtänkt påverkan på och förändring av hela styr- och tillsynsapparaten. Att skapa nya lagar eller nya föreskrifter är relativt lätt. Att genomföra ändringar i tillsynsorganisationen och hos de byggande parterna är betydligt svårare.

Kapitel 2

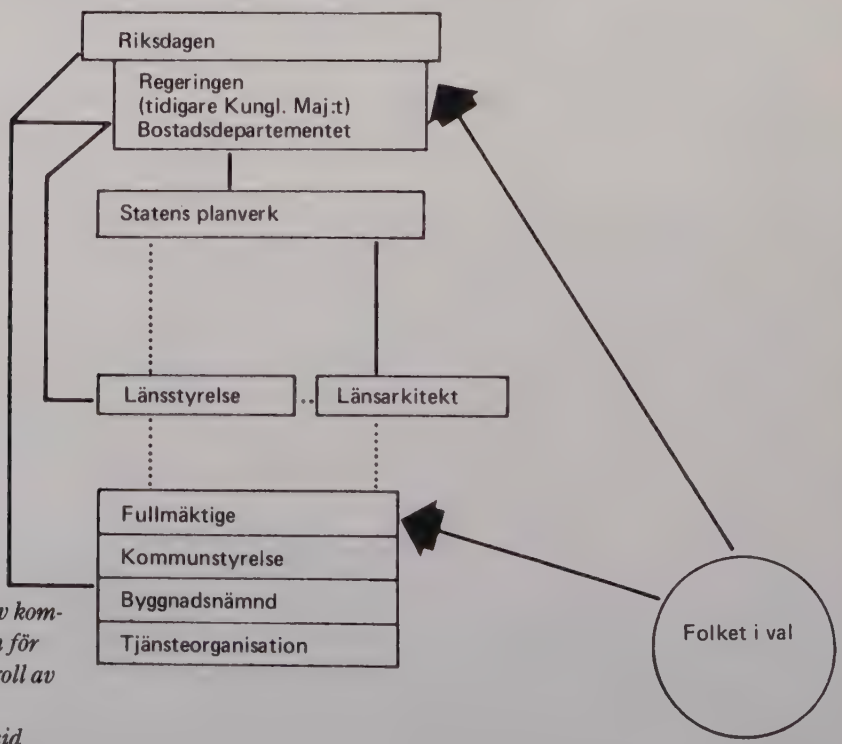
Byggnadsnämndens funktion, organisation och arbete

I det här kapitlet ges en allmän beskrivning av byggnadsnämnden. [8] Den som redan är orienterad om vad en byggnadsnämnd är kan gå vidare till kapitel 3.

Byggnadsnämndens formella ställning

Var och en av landets 277 kommuner har en byggnadsnämnd, som består av ett antal (5—13) förtroendemän och en tjänstemannaorganisation. Byggnadsnämndens två huvuduppgifter är fysisk planering och tillsyn. I sin roll som tillsynsorgan är byggnadsnämnden inte bara att se som ett kommunalt organ utan även som statens förlängda arm. Byggnadsnämnden är en så kallad specialreglerad nämnd, som enligt statliga direktiv ska fullgöra vissa uppgifter på föreskrivet sätt.

Grundläggande för verksamheten är 1947 års byggnadslag (BL) och 1959 års byggnadsstadga (BS). Det närmaste överinseendet på lokal nivå utövas av en byggnadsnämnd (BN). Central instans är statens planverk, som lyder under bostadsdepartementet. Statens planverk utfärdar normer av olika slag, (till exempel Svensk Byggnorm, SBN 1975), som preciserar hur byggnadsstadgan ska tillämpas. På regional nivå har länsstyrelsen och främst då länsarkitekten uppsikt över byggandet. I figur 3 visas mycket schematiskt den administrativa struktur, i vilken byggnadsnämnden är en del.



Figur 3. Förenklad bild av kommunala och statliga organ för fysisk planering och kontroll av byggnadsväsendet.
(Källa: Häggroth, 1972, sid 67.)

Byggnadsnämndens ledamöter väljs av kommunfullmäktige. Nämnden biträds av tjänstemän, som kan vara organiserade på olika sätt. När jag i denna studie talar om byggnadsnämnden, menar jag både den politiska delen och tjänstemannadelen. Där planläggnings- och byggnadsverksamheten eller bebyggelsens art så kräver bör nämnden biträdas av stadsarkitekt. Dessutom stadgas att nämnden såvitt möjligt ska ha biträde av person med särskild utbildning och praktisk erfarenhet i konstruktionsfrågor, en byggnadsinspektör.

Nämndens arbetsuppgifter

Byggnadsnämndens uppgifter är, enligt BS § 1;

> ”att med uppmärksamhet följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess omgivning, ombesörja utredningar rörande planläggning, fastighetsbildnings- och byggnadsväsen samt i detta ämne upprätta de förslag och göra de framställningar som finns påkallade;
>
> att samarbeta med övriga myndigheter, vilkas verksamhet berör nämndens arbetsområde eller vilkas bedömande äro av betydelse för nämndens verksamhet;
>
> att lämna allmänheten råd och upplysningar i planläggnings-, fastighetsbildnings- och byggnadsfrågor;
>
> att övervaka efterlevnaden av byggnadslagen, denna stadga och övriga föreskrifter angående byggandet”.

Sådana ärenden som gäller tätbebyggelse utanför stadsplanelagt område ska prövas av länsstyrelsen. Enligt BS § 67 kan emellertid länsstyrelsen delegera beslutsrätten i dessa ärenden till byggnadsnämnden, om denna har tillgång till kompetent personal. En annan form av delegation av beslutsrätt kan ske enligt BS § 3 och kommunallagen (kap 3, § 45). Byggnadsnämnden kan härigenom delegera vissa typer av beslut, oftast i mindre ärenden, till exempelvis tjänstemän. Kommunfullmäktige ska pröva i vilken utsträckning delegation får ske. Beslut fattade på delegation ska anmälas till nämnden. De flesta av byggnadsnämndens beslut kan överklagas hos länsstyrelsen.

Enligt de regler som finns och den praxis som utvecklats kan byggnadsnämndens uppgifter formuleras på följande sätt:

1) utarbeta general-, dispositions- och stadsplaner och göra i sammanhanget erforderliga utredningar. Därtill handlägga fastighetsbildningsfrågor
2) lämna råd och ge service till allmänheten
3) lämna byggnadslov efter att ha kontrollerat att ritningar och övriga dokument följer gällande planer och bestämmelser
4) besiktiga byggnader och kontrollera att byggnadslovshandlingarna följs vid arbetet på byggplatsen. Därtill hålla uppsikt över befintlig bebyggelse.

I byggnadsstadgans formulering av nämndernas uppgifter togs samarbete med andra myndigheter upp separat. I ovanstående formu-

lering av uppgifterna har detta samarbete inte betraktats som någon separat uppgift. Det är i stället ett självklart led i fullgörandet av de övriga fyra uppgifterna. Dessa beskrivs utförligare nedan.

1. Fysisk planering, fastighetsbildning med mera

Planeringen är komplicerad och engagerar många organ. Den är föremål för detaljerade bestämmelser i byggnadslagstiftningen. Ansvaret för den översiktliga planeringen (till exempel generalplan) ligger numera vanligen på kommunstyrelsen (KS), men det praktiska arbetet utförs av byggnadsnämnden. Detaljplaner (till exempel stadsplan) är vanligen byggnadsnämndens sak att sköta. Denna studie går inte in på planarbetet.

Under byggnadsnämnden sorterar även mätningsverksamheten och fastighetsbildningsfrågor. I stora kommuner sköts detta av en särskild tjänstemannaorganisation (stadsingenjörskontor eller dylikt), som är underställd byggnadsnämnden. I denna studie går jag inte in på dessa områden.

2. Rådgivning till allmänheten i byggnadsfrågor

Råd och service till allmänheten förekommer ofta i samband med de övriga uppgifterna. Det är emellertid inte självklart att det förekommer. Jag nämner rådgivningen som en separat uppgift och avser då bland annat en rådgivning som går utöver den administrativa service, som med nödvändighet måste ges i samband med lovet.

Rådgivningen kan vara av allmänt slag, exempelvis allmänna anvisningar till den som tänker bygga i kommunen. Råd kan också ges direkt i samband med planeringen eller utförandet av ett bygge. I samband med byggnadslovsärendets behandling kan nämnden hjälpa den sökande med att utforma en lämplig lösning. Vid besiktningar på byggplats kan också rådgivning förekomma.

3. Byggnadslovsgranskning

För tilltänkta byggen, vissa ombyggnader, liksom för uppsättande av skyltar, plank och dylikt inom stadsplanelagt område krävs byggnadslov innan arbetena startar. I BS §§ 54—59 föreskrivs vad som gäller för byggnadslov. Där framhålls bland annat:

> ”Ansökan om byggnadslov göres skriftligen hos byggnadsnämnden.
>
> Vid ansökan om byggnadslov för uppförande av nybyggnad eller tillbyggnad av förut befintlig byggnad skola fogas situationsplan över tomten, utvisande befintliga byggnader och tillämnad byggnadsläge, samt ritningar rörande företaget med erforderlig beskrivning. Avser ansökningen byggnad som inrymmer mer än två bostadslägenheter, skall situationsplanen dessutom visa utrymmen för lek och utevistelse, parkering samt tillfartsvägar för biltrafik. Inom område, varest byggnadsnämnden tillhandahåller nybyggnadskarta, skall situationsplanen vara grundad å sådan karta. Där ej särskilda omständigheter föranleda annat skola situationsplan och ritningar ingivas i tre exemplar”.
>
> (BS § 55 mom 1)

I BS och SBN 75 angivna handlingar skall inlämnas. Sedan byggnadsnämnden granskat beskrivning och ritningar och funnit att bygget inte strider mot gällande planer och normer samt att annat hinder inte föreligger meddelas byggnadslov. I de kommuner där beslutsrätt för vissa ärenden delegerats till tjänsteman behandlas endast större ärenden och avslagsärenden vid nämndssammanträde.

4. Besiktningar med mera

Sedan nämnden förvissat sig om att planerna för bygget är acceptabla ur samhällets synvinkel ska även genomförandet bevakas. Den byggande utser en eller flera ansvariga arbetsledare, som enligt BS

Exempel på myndighetsbesiktningar

Besiktning av	Ansvarig myndighet	Besiktningsförrättare
Grundbotten	Byggnadsnämnden	Byggnadsinspektör
Grundkonstruktion	Byggnadsnämnden	Byggnadsinspektör
Läge	Byggnadsnämnden	Stadsingenjör eller byggnadsingenjör
Stomme	Byggnadsnämnden	Byggnadsinspektör
Gasinstallationer	Gasverket	Gasverkets besiktningsman
Vatten- och avloppsinstallationer	Byggnadsnämnden	Rörinspektör, VVS-inspektör eller byggnadsinspektör
Ventilationsinstallationer	Byggnadsnämnden	VVS-inspektör eller byggnadsinspektör
El-installationer	Elverket	Elverkets besiktningsman
Rensning av ventilations- och rökkanaler samt röktryckprovning av skorsten	Byggnadsnämnden	Skorstensfejarmästare
Hissar	Byggnadsnämnden	Hissbesiktningsman från Statens anläggningsprovning
Hela byggnaden		
Byggnadsnämndens slutbesiktning	Byggnadsnämnden och ev. yrkesinspektionen (Det senare gäller om rörelse drivs i lokalerna)	Byggnadsinspektören och ev. yrkesinspektör. Ibland även brandingenjör
Lånemyndigheternas besiktning	Kommunens förmedlingsorgan (t.ex. fastighetskontor)	Byggnadsinspektör eller särskild inspektör
Lagring av brandfarliga varor	Byggnadsnämnd	Byggnadsinspektör

Figur 4. Exempel på myndighetsbesiktningar.

§ 61 ska godkännas av byggnadsnämnden. Byggnadsnämnden ska vidare utöva tillsyn över bygget och i första hand då av grundbotten, stommen och den färdiga byggnaden (BS § 64). Nämnden ska samordna sina egna besiktningar med dem som andra myndigheter gör. Av uppställningen, figur 4, framgår att det kan bli rätt många även om alla inte förekommer på ett och samma projekt.

Byggnadsnämnden ska även sköta tillsyn av den befintliga bebyggelsen, svartbyggen, täktverksamhet och lagring av brandfarliga varor.

Organisation

I små kommuner (under ca 10 000 invånare) är arbetet ofta organiserat så att en eller ett par tjänstemän på "tekniska avdelningen" (beteckningarna varierar) på deltid granskar byggnadslovsansökningar och besiktigar på byggplatser. Små kommuner har ofta inte en fast anställd stadsarkitekt utan anlitar på deltid någon privatpraktiserande arkitekt ("konsulterande stadsarkitekt").

I något större kommuner (till exempel 15 000—20 000 invånare) finns ofta en fast anställd stadsarkitekt, en byggnadsinspektör, eventuellt ytterligare någon tekniker samt expeditionspersonal. Ofta kallas tjänstemannaorganisationen i dessa fall "stadsarkitektkontor".

I ännu större kommuner finns fler tjänstemän, ofta uppdelade på en planavdelning, en byggnadslovsavdelning och en byggnadsinspektionsavdelning. För kommuner med mer än 40 à 50 000 invånare är det vanligt att en vice (eller biträdande) stadsarkitekt är chef för byggnadslovsavdelningen och en 1:e byggnadsinspektör är chef för inspektionen. Chef över dessa är då normalt en stadsarkitekt eller, i de största kommunerna, en stadsbyggnadsdirektör. I kommuner av storleken 80—130 000 invånare arbetar i storleksordningen 3—4 personer med byggnadslovsgranskning och 4—8 personer med inspektion. (Den konstruktionstekniska delen av granskningen sköts normalt av byggnadsinspektionen.) Till dessa kommer expeditionspersonal (3—6 personer).

Ärendehandläggning

Inkomna byggnadslovsärenden registreras. Normalt upprättas en akt för varje ärende. Dessa akter arkiveras sedermera efter fastighetsbeteckningen. Byggnadsnämndens expedition eller granskande tjänsteman ombesörjer att andra granskande myndigheter (till exempel hälsovårdsnämnd, yrkesinspektion och brandkår) lämnar sina synpunkter på ärendet. Sedan alla yttranden och eventuella övriga handlingar inkommit och granskningen avslutats fattas beslut.

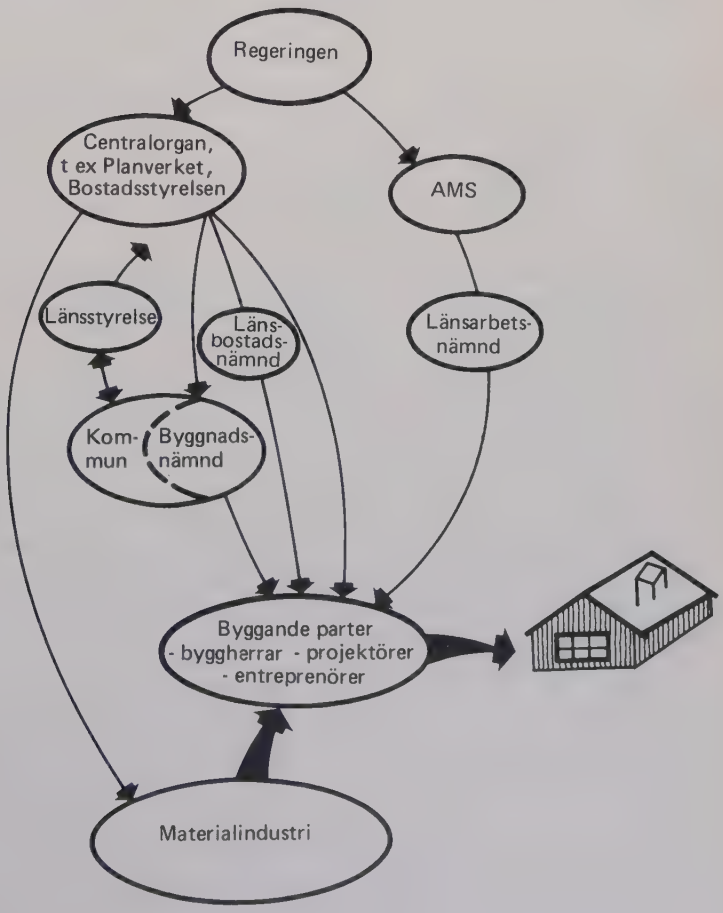
Ofta har handläggande tjänstemannen kontakt med klienten (den sökande) innan ärendet avgörs. Tjänstemannen kan ta kontakt för att få in kompletterande upplysningar eller handlingar. Ofta tar klienten kontakt för att diskutera olika lösningsalternativ, särskilda

krav eller problem etc. Dessa underhandskontakter, som uppmuntras i lagstiftningen, kan tas före eller efter att ansökan lämnas in.

Sedan beslut om byggnadslov meddelats och ansvarige arbetsledaren godkänts får bygget starta. Om detaljerade konstruktionshandlingar inte inlämnats tidigare ska det göras före byggstart. Arbetsledaren är skyldig att vid vissa tillfällen göra anmälan om besiktning. Byggnadsnämnden skall sköta erforderlig samordning med andra myndigheters besiktningar (till exempel brandkårens). Ibland utför byggnadsinspektionen besiktningar åt de statliga lånemyndigheterna. Sedan den sista besiktningen — slutbesiktningen — är klar kan ärendehandlingarna arkiveras.

Många styr och kontrollerar

Det finns många myndighetsorgan, som på något sätt är inkopplade på att styra och kontrollera byggandet eller bebyggelsen. Förutom byggnadsnämnden finns hälsovårdsnämnden, yrkesinspektionen, länsbostadsnämnden och länsarbetsnämnden, för att nu nämna några. Hur dessa organ hänger ihop kan schematiskt illustreras enligt figur 5.



Figur 5. Samhällets styrning av byggandet — Några viktiga parter och beroenden (Källa: SIB, projekt 268, "Byggprocessen")

Bland de i byggprocessen mer direkt inblandade parterna förekommer naturligtvis också kontroll i olika former. I de fall entreprenör anlitas har byggherren vanligen någon form av kontroll av att beställningen blir tillfredsställande utförd. Ibland utses för detta en särskild byggherrekontrollant. Den som utför själva byggnadsarbetet (till exempel entreprenören) utövar därtill en egen kontroll. För varje bygge, som fordrar byggnadslov, ska finnas minst en av byggnadsnämnden godkänd ansvarig arbetsledare. Ofta är han entreprenörens platschef. Den ansvarige arbetsledaren har ett ansvar sig ålagt enligt byggnadslagstiftningen.

Om målen med styrningen

Den statliga och kommunala styrningen har många krav (eller mål) att uppfylla. Dessa har indelats i några få typer, se figur 6.

Kraven är i många fall mostridiga. För att bättre uppfylla ett visst krav kan man vara tvungen att göra avkall på något annat. Högre kvalitet medför ofta högre kostnad. Smidig handläggning kan minska rättstryggheten osv.

Krav på	Effektivitetskrav		Demokratikrav		Jämlikhetskrav
	Kvantitativa	Kvalitativa	Representativitet	Deltagande	
produkten, dvs på hus och anläggningar	låga investeringskostnader låga driftkostnader	säkerhet och hygien trivsel och god miljö sociala effekter (t ex ej segregation)	bebyggelse i enlighet med »folkviljan»	direktinflytande delegation av beslutsrätt ägandeform	viss fördelning av kostnader viss fördelning av bostäder
processen, dvs på planering och produktion	resurssnål styrapparat smidig handläggning	problemlösningsförmåga effektiva styrmedel god arbetsmiljö	representativa politiker	information och insyn samråd	rättstrygghet, dvs lika behandling, besvärsrätt, etc

Figur 6. Olika typer av krav (mål) bakom samhällets styrning av byggandet. I schemat har kraven delats in efter sitt innehåll samt med avseende på om de riktar sig mot produkten eller processen. I rutorna ges exempel på krav. (Schemat tidigare publicerat i Franzén m.fl. 1977, sid. 20.)

Kapitel 3

Dilemma och hopblandning

Önskan att genom samhällelig reglering av byggandet förbättra kvalitet, säkerhet etc står mot önskan om mindre "byggkrångel". Här ska denna motsättning beskrivas något utförligare. Vidare hävdas här tesen, att motsättningen till stor del orsakas av att tre olika frågor sammanblandats på ett olyckligt sätt, nämligen frågorna om styrningens mål, dess medel respektive deras användning. Syftet med det här kapitlet är att ange hur dessa frågor bör säras. Detta styr sedan uppläggningen av den fortsatta behandlingen.

Två problem vållar dilemma

Två huvudproblem vidlåder den offentliga regleringen av byggandet och inte minst tillsynen. Det ena problemet är otillräcklig eller oönskad styreffekt vilket resulterar i kvalitetsbrist. Det andra problemet är det merarbete och de störningar regleringen orsakar vilket resulterar i effektivitetsförluster. Ett av problemen kan inte lösas utan att det andra påverkas. Det förhållandet motiverar återkommande granskning och omprövning av tillsynsverksamheten, eftersom ändrade förutsättningar och värderingar gör att den avvägning och utformning av tillsynen, som befinnes lämplig vid en tidpunkt, kan befinnas olämplig vid en annan.

Krav på kvalité och ökad kontroll

Ett problem är alltså att kvalitén i byggandet inte upprätthålls och förbättras tillräckligt. Många fall av byggfel och byggfusk har lett till krav på ingripanden. [9] Genom skärpt och utbyggd myndighetskontroll vill man stärka brukarnas och husköparnas ställning och samtidigt uppfylla andra samhälleliga krav. Bristande underhåll av den befintliga bebyggelsen har också resulterat i krav på ökad tillsyn.

En annan typ av kvalitetsproblem utgör svartbyggena. De har lett till "lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande" (LPI, ofta kallad "svartbyggelagen"), som byggnadsnämnderna ska administrera.

Byggnadsnämnderna åläggs successivt fler tillsynsuppgifter. Under senare år har exempelvis uppgifter avseende brandfarliga varors lagring, skyddsanordningar på tak, VA-lov, arbetarskydd, avfallshantering i den befintliga bebyggelsen samt energihushållning tillkommit.

Denna typ av krav är inte unik för byggsektorn. Inom de flesta delar av det moderna samhället krävs ett utbyggt offentligt inflytande, och ett sådant utvecklas också successivt. Det kan iakttas i transportsektorn, jord- & skogsbruket och flera industrigrenar, för att nu ta några exempel.

Krav på effektivitet genom minskat "krångel"

Ett annat problem är effektiviteten. Den offentliga regleringen orsakar höjda kostnader för byggnaderna genom kraven på bättre utförande. Byggnadsnämndernas egen verksamhet förbrukar betydande belopp. [10] Därtill åsamkas företagen och de enskilda uppoffringar för myndighetskontakterna. Kritikerna anklagar myndigheterna för att genom "byggkrångel" störa byggandet och orsaka onödiga kostnader. Den kritiken har resulterat i flera försök till förenklingar. [11] Krav på minskat "krångel" och minskad detaljstyrning förekommer allmänt och gäller statlig och kommunal reglering inom de flesta samhällssektorer. [12]

Enligt kritikerna påverkas även kvalitén i flera avseenden negativt av styrning och kontroll genom att problemlösningsförmågan hos projektörerna minskar och viljan till att nå bättre lösningar reduceras. Kreativiteten, variationsrikedomen och möjligheterna att anpassa bebyggelsen till lokala önskemål och förutsättningar påstås bli hämmad av normsystemet och myndighetsapparaten. [13]

Dilemmat

Mot kravet på ökad offentlig styrning [14] står således kravet på minskad styrning och därigenom minskat "krångel". Här föreligger alltså ett besvärligt dilemma.

Efterhand som samhällsorganens inflytande växer, förvärras snarare än löses, dilemmat. Det är därför inte förvånande att debatten om samhällets styrning är ihållande och tidvis livlig.

Tre frågor att särskilja

I diskussionerna om statens och kommunernas styrning är det tre principiellt skilda frågor, som ofta sammanblandas. Det är frågorna om styrningens *mål,* dess *medel* och medlens *användning* (eller administration). [15] Dilemmat, det vill säga de samtidiga kraven på mer styrning och mindre "krångel", kan väsentligt lindras om de tre frågorna hålls isär och behandlas systematiskt var för sig. Eljest riskeras att det inte blir klargjort om "krångel" och bristande styreffekter beror på olämpliga mål, olämpliga medel eller på inte ändamålsenlig administration. Utan ett sådant klargörande kan fruktbara förändringar svårligen åstadkommas.

Nu menar jag inte att staten först kan besluta om styrningens mål och sedan, helt separat, om dess medel, och därefter om styrningens administration. Tvärtom är det så att när en reglering övervägs, beaktas — eller bör i varje fall beaktas — såväl målen som medlen och deras användning. Men poängen här är att de bör betraktas som olika frågor. För politiker och administratörer bör de olika frågorna ge anledning till att använda olika typer av argument. För forskaren gäller det att undersöka dels de tre frågorna var för sig, dels deras samband. [16]

Styrningens mål

Till frågan om styrningens mål räknar jag vilka aspekter som ska påverkas, till exempel bebyggelsens läge, brandsäkerhet, energiförbrukning, armeringens läge i bjälklag, bullerdämpning etc. Till frågan om målen räknar jag även vad man vill uppnå, till exempel att man inte får bygga närmare strand än säg 200 meter eller att en bärande konstruktion ska tåla brand i en halvtimme utan sammanbrott eller att en viss typ av vägg ska vara minst 14 cm tjock.

Målen är i princip en politisk fråga. I sina huvuddrag, liksom även många detaljer är det också riksdagens och kommunernas politiker som beslutar. Det vore emellertid naivt att tro att administratörerna inte påverkar målens formulering och tolkningen av dem. I praktiken kan varken lagstiftarna eller administratörerna följa en strikt uppdelning i uppställande av mål respektive verkställande. Målen sätts och förändras genom successiva processer (se åter not 16). Tolkningen av målen påverkas av att administratörerna i verkligheten inte är helt neutrala och objektiva. Därtill uppstår vid tillämpningen av lagar och föreskrifter oförutsedda tolkningsproblem, som i praktiken tvingar administratörerna att fatta i princip politiska beslut. Ibland vill för övrigt lagstiftarna undvika bestämda policy-beslut och lämnar dem därför åt administratörerna att klara. [17] Eftersom byggnadslagstiftningen är oprecis och tolkningen av standardmålen i stor utsträckning ligger på förvaltningsapparaten är det väsentligt att undersöka hur reglerna tillämpas, det vill säga att undersöka vad jag kallar styrmedlens användning.

Kommunledningens och statens mål med verksamheten studeras inte här, vad gäller målens sakliga innehåll. [18] Inte heller undersöks hur kommunen och staten sätter sina mål. Här betraktas i stället dessa mål som givna genom föreskrifter, fastställda planer, direktiv och uttalanden. Som jag ovan påpekat är dessa mål i realiteten inte helt fixa, men i denna studie av medlen och deras användning betraktas de som givna för att göra studieobjektet hanterligt.

Målens innehåll behandlas således inte i denna studie. Däremot tas i kapitlen 6 och 9 en principiell diskussion upp om hanterandet av motstridiga mål. Valet av styrmedel har nämligen betydelse för hur målkonflikter löses. Även styrmedlens användning inverkar.

Styrningens medel

Med frågan om styrningens medel menar jag vilken form för påverkan som ska väljas.

Valet av styrmedel sker idag inte sällan utifrån grova föreställningar om olika medels lämplighet. Vissa politiker intar till exempel ståndpunkten att tvångsmedel nästan alltid är att föredra medan andra hävdar motsatsen. Ibland väljs styrmedel utan närmare diskussion. [19]

I denna studie ska principiella egenskaper hos olika styrmedel behandlas. Styrmedlen kan därvid indelas i tre kategorier, med hänsyn

till deras sätt att påverka. Dessa kategorier är tvingande, monetära respektive rådgivande styrmedel. Hur centrala myndigheter väljer medel t ex i samband med lagstiftning undersöks emellertid inte här. Det vore en helt annan studie.

Styrmedlens användning

Med styrmedlens användning (eller administration) [20] menar jag frågan om vilka myndigheter som engageras, hur information sprids, hur olika typer av fall handläggs, hur kontroll och uppföljning sker etc.

Betydelsen av myndigheternas agerande

Jag hävdar att mycket av den offentliga regleringens bristande effekter liksom mycket av dess oönskade bieffekter och "krångel" beror på hur styrningen administreras. Myndigheternas, företagens och de enskildas egenskaper och agerande begränsar tillämpningen av uppifrån givna mål och medel. Herbert Simon uttrycker motsvarande tanke med att det administrativa beteendet sätter gränser för rationaliteten. (Simon 1971 sid 92.)

Enligt en "ideal", rationell styrmodell kan byggnadsnämnden ses som ett verktyg för stat och kommun. Nämnden ses då som en del av samhällets hierarkiskt uppbyggda organisation för planering och styrning av byggandet. BN är en del av byråkratin. (Se begreppsförklaring i *bilaga 4.*) Föreskrifter och direktiv ges uppifrån, oftast skriftligt. Nämnden och dess tjänstemän ska med oväld genomdriva lagstiftningens och överordnades intentioner. Detta är byggnadsnämnden sedd enligt mål/medelsynsättet. (Se åter not 16.) Om man uppfattar denna beskrivning som i allt väsentligt riktig, följer att vad som fordras för att ändra organets handlande är ändrade föreskrifter och direktiv.

Byggnadsnämnden avviker emellertid i flera avseenden från mål/medelsynsättets beskrivning. Nämnden är inte strikt hierarkiskt infogad i byråkratin. Vissa direktiv kommer visserligen från staten. Andra kommer dock från kommunstyrelsen och kommunfullmäktige, vilket också är "uppifrån", men från annat håll än staten. Nämnden består vidare av förtroendemän, som själva kan fatta politiska beslut. Vidare påverkas nämndens myndighetsutövning av tjänstemännens uppfattningar och attityder, samt av de krav och förväntningar omgivningen, yrkeskåren med flera har.

Ytterligare en viktig faktor är att byggnadsnämnden inte fungerar helt rationellt i den meningen att den har tillgång till all erforderlig kunskap och resurser. Liksom befattningshavare i andra organisationer arbetar nämndernas personal under osäkerhet och med knapp information och knappa resurser. Av detta följer att förändringar av styrningen fordrar inte bara ändrade föreskrifter utan även ändrade attityder hos nämndernas personal och deras omgivning, information, ändrad resursanvändning med mera.

Därtill följer att både nämndens verksamhet och effekterna av den beror av klienternas attityder och agerande samt av byggprocessens förlopp. Följden blir att användningen är viktig att beakta och undersöka.

Byggnadsreglering

Ett exempel på betydelsen av administrativa förhållanden ska anföras. Arbetsmarknadsmyndigheterna utfärdar byggnadstillstånd till så kallade oprioriterade byggen (bland annat kontor, varuhus, bensinstationer och kyrkor) med hänsyn till konjunkturläget och arbetslösheten. Då svag sysselsättning väntas "släpps" fler byggen än eljest. En analys av effekterna av 60 större projekt, som fått byggnadstillstånd visade att effekterna, bland annat på sysselsättningen, kom 1/2 — 3/4 år senare än avsett. Förklaringen var att finna såväl i myndigheternas sätt att handlägga tillståndsärenden som i byggprocessens egenskaper. Det var alltså administrativa förhållanden som förryckte effekterna av regleringen. (Klingberg & Magner, 1974.) [21]

Användningen negligerad

Jag hävdade ovan att styrmedlens användning är viktig för vilka effekter styrningen får. Användningsaspekten kommer emellertid ofta i skymundan såväl i politiken, som i administrationen och i forskningen. Otillräckligt beaktande av hur styrningen fungerar i praktiken försvårar utformningen av en i vid mening effektiv reglering. Några exempel ska nämnas.

Bygglagutredningen

Bygglagutredningen ägnade sig främst åt formerna och instrumenten för den fysiska planeringen. Däremot tog utredningen lätt på frågan om byggnadsnämndernas roll och behandlade knappast alls hur kontrollen och rådgivningen skulle bedrivas. Utredningen utgick bara från att byggnadslovsgranskning och besiktningar i gängse former . . . "torde även med en ny lagstiftning visa sig vara det smidigaste kontrollmedlet". (SOU 1974:21, sid 369.)

I artikeln "Ompröva byggnadsnämndens roll!" (Kommunal Tidskrift, nr 16, 1974) kritiserar jag bygglagutredningen för att den inte behandlat byggnadsnämndernas tillsynsverksamhet. Jag hävdar i artikeln bland annat att utredningens förslag om orubbade former för tillsynen kan medföra att byggnadsnämnderna inte kommer att kunna motsvara förväntningarna.

Avfallshantering

En arbetsgrupp inom bostadsdepartementet utarbetade förslag till ändrad lagstiftning för att framtvinga förbättrade soprum och transportvägar för avfall i främst äldre flerfamiljshus. (Ds Bo 1977:1.) Förslaget utgick från uppfattningen att styrmedel saknades. Vid min granskning av förslaget kom jag fram till att erforderliga styrmedel fanns, (bland annat i arbetarskyddslagen) men att de inte tillämpades

i tillräcklig utsträckning. (Se Kommunal Tidskrift nr 16, 1977, sid 18—20.)

Nya regler

Inte sällan påpekas att nya föreskrifter utfärdas i så stor utsträckning och med så kort varsel att det inte är praktiskt möjligt att beakta dem. I en av Stockholms kommun utförd byråkratiutredning nämns flera exempel på hur administrationen inte hinner anpassas till nya föreskrifter. (Se Belin & Kvaavik, 1978, bland annat kapitel 3.)

Utvärderingar ovanliga

Att offentliga regleringar inte följs upp avseende sin funktion och sina effekter uttrycks ofta som att utvärderingar saknas. (Se till exempel Brunsson & Jönsson, 1979, sid 40.)

Sammanfattning och uppläggning

I detta kapitel har jag hävdat att

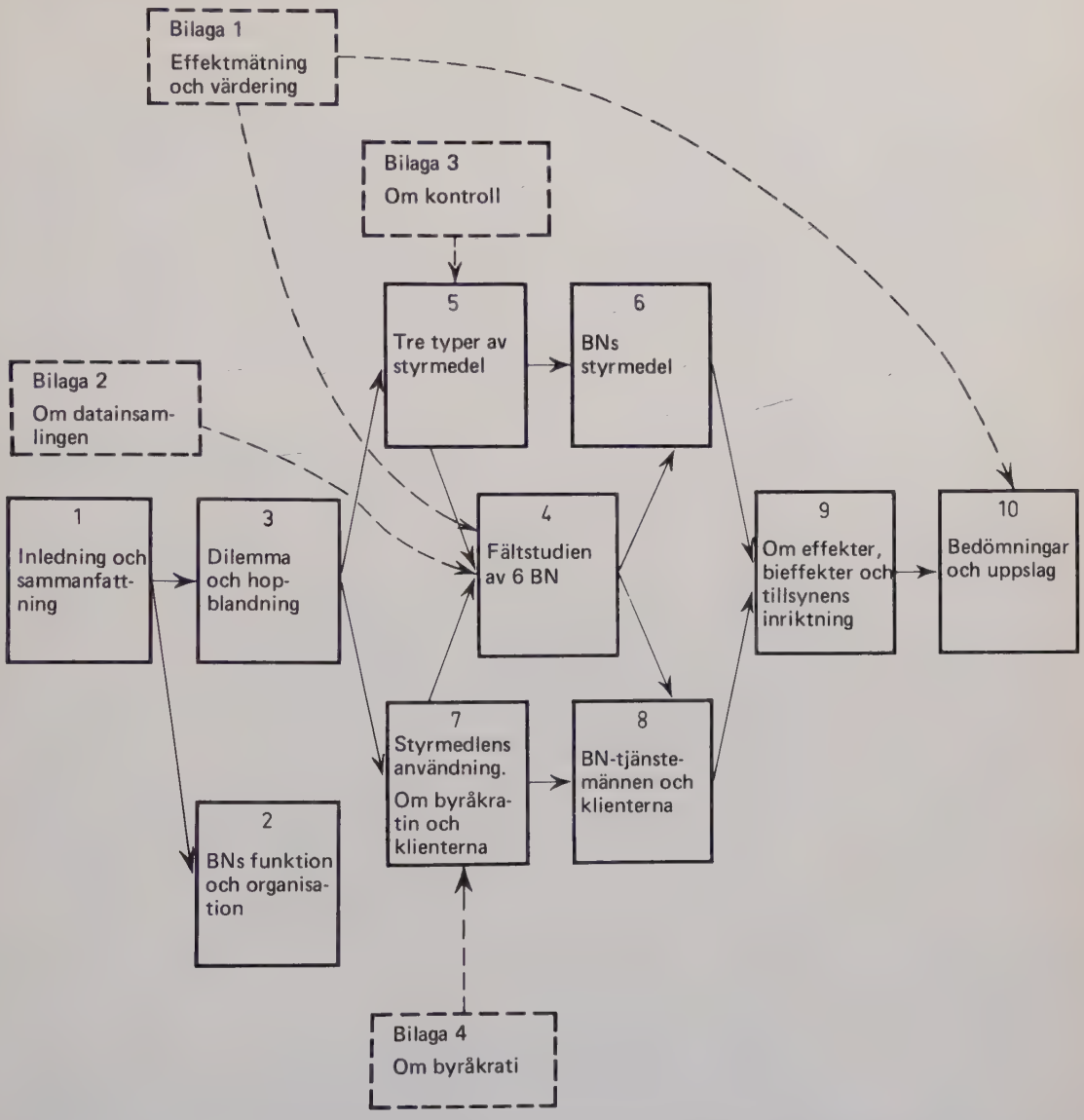
- ☐ samtidiga krav på ökad reglering och minskat "krångel" innebär ett dilemma
- ☐ dilemmat kan lindras väsentligt om frågorna om styrningens mål, medel respektive medlens användning behandlas separat
- ☐ även om styrningens mål i princip är en politisk fråga spelar administratörerna stor roll för målens utformning och tolkning
- ☐ det finns tre principiellt olika typer av styrmedel, nämligen tvingande, monetära och rådgivande
- ☐ styrmedlens användning spelar stor roll för styrningens effekter, såväl de önskade som de icke önskade
- ☐ frågan om styrmedlens användning har kommit i skymundan, både vid utformningen av regleringen och i forskningen.

I denna studie behandlas dels olika typer av styrmedel, dels styrmedelsanvändningen på lokal nivå, där handläggande tjänstemän konfronteras med de byggnadslovssökande och de byggande, som ska styras. Rapporten bygger på en fältundersökning, som kortfattat presenteras i nästa kapitel. Indelningen av styrmedlen görs i kapitel 5 varefter empiriska iakttagelser om styrmedlen redovisas i kapitel 6.

Myndighetsutövningen i praktiken, det vill säga styrmedlens användning, behandlas i kapitel 7 utifrån litteraturen och i kapitel 8 presenteras resultat från fältstudien.

I kapitel 9 förs ananlysen ett steg vidare och frågan om styrmedel knyts åter ihop med frågan om användningen. Praktiska konsekvenser av resultaten skisseras i kapitel 10.

Vissa begrepp och problem behandlas utförligare i bilagor. Deras samband med huvudtexten visas schematiskt i figur 7.



Figur 7. De viktigaste sambanden mellan denna rapports 10 kapitel och de fyra bilagorna (jfr figur 1).

Kapitel 4

Fältstudie av sex byggnadsnämnders tillsyn

Syftet med det här kapitlet är att orientera om den genomförda fältstudien. Metodfrågor behandlas i bilagor samt i Meddelande M79:3. Fältmaterialet finns separat publicerat (se figurerna 7 & 8).

Uppläggning och dokumentation

Bristen på tidigare systematiska studier av tillsynsverksamheten ledde till att en fältstudie framstod som nödvändig. Min kollega arkitekt Olof Hirn *) och jag genomförde under 1976—1978 en undersökning i sex kommuner.

Såväl litteraturstudierna som fältarbetet har i huvudsak varit explorativt (utforskande) i den meningen att det inriktas på att komma fram till frågor och hypoteser om samhällets styrning och i synnerhet då om byggnadsnämndernas tillsynsverksamhet. Den explorativa inriktningen och önskemålet att i detalj studera styrmedlens användning i praktiken har motiverat metoden, som omfattat systematiska observationer, intervjuer och dokumentgranskning.

Dokumentationen från projektet framgår av figur 8. De sex kommunstudierna finns dokumenterade i Meddelanden M78:13—18 från SIB. Det insamlade materialet finns sammanställt och kommenterat i Meddelande M79:4. Vårt arbetssätt finns redovisat och diskuterat i en separat metodrapport (Meddelande M79:3). De praktiska resultaten och slutsatserna redovisar Olof Hirn och jag gemensamt i en särskild slutrapport, som vänder sig till politiker och tjänstemän i stat och kommun samt till dem som planerar och bygger.

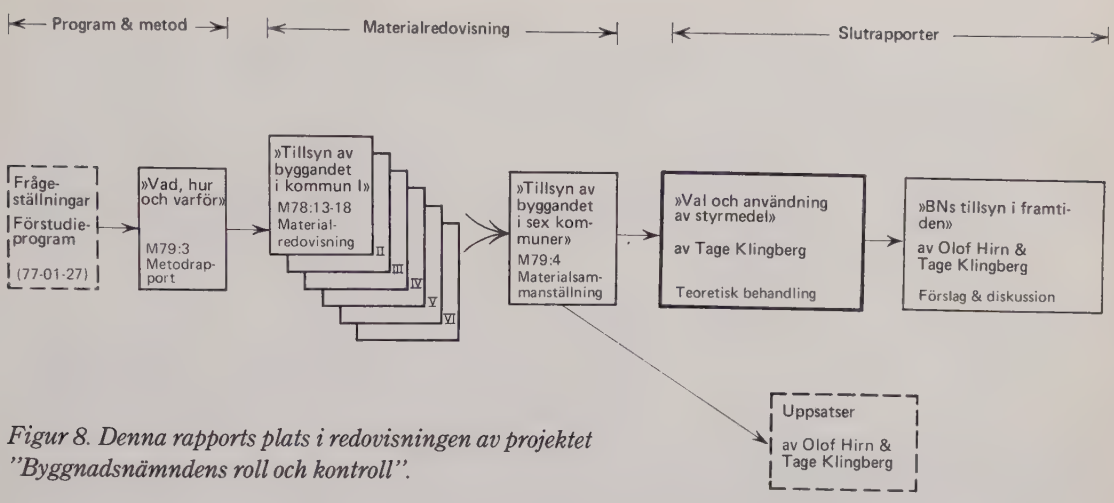
Några metodfrågor

Verksamheten beskrivs

Undersökningen gäller främst tillsynsverksamheten och inte dess resultat. Ett huvudskäl för detta är att byggprocessen är komplicerad och byggnadsnämndstillsynens effekter är synnerligen svåra att identifiera. I ett sådant undersökningsläge är det lämpligt att undersöka och beskriva verksamheten och identifiera och förklara viktiga egenskaper och samband. Detta är studiens huvudinriktning. (Se *bilaga 1* för utförligare resonemang.)

I denna studie görs alltså inte en ”utvärdering” (eller betygsättning) av verksamheten. Emellertid görs ansatser till en bedömning av verksamheten med hjälp av så kallade verksamhetskriterier. Sådana används när verksamhetens effekter inte är identifierade. (Se vidare *bilaga 1.)* Förutom kriterierna används mer intuitiva bedömningar.

*) Under andra halvåret 1977 deltog även pol mag Arne Karyd, Göteborg. Han har därefter bidragit med värdefulla synpunkter.



Figur 8. Denna rapports plats i redovisningen av projektet "Byggnadsnämndens roll och kontroll".

Om studiens bredd och djup

Tidigare studier av byggnadsnämndens tillsyn saknas, såvitt jag funnit. Detta gör att studien i huvudsak är inriktad på att identifiera variabler, beskriva verksamheten och ställa upp hypoteser om samband. Jag benämner detta en explorativ studie. Med den inriktningen är det lämpligt att noggrant undersöka relativt få fall och jämföra dem. I ett senare läge kan det bli aktuellt att undersöka några få egenskaper hos ett representativt statistiskt urval av kommuner och ärenden. (Se vidare *bilaga 2.)*

Sex kommuner undersöktes

Syftet med urvalet var att få exempel på olika typer av kommuner, för att öka sannolikheten att finna olika typer av ärenden, företeelser och problem och öka sannolikheten att finna förklaringar. Det är alltså det explorativa syftet som dikterat urvalet.

Sex kommuner valdes. De uppvisar både likheter och skillnader. Urvalet skedde med hänsyn till storlek, tätortsgrad och tillväxttakt. Genom dessa tre variabler fångades de väsentligaste egenskaperna vad gäller kommunförvaltningens uppbyggnad samt byggandets karaktär och omfattning. Vid urvalet såg vi även till att vi fick med lika många borgerligt styrda som socialistiskt styrda kommuner samt att flera olika län blev representerade. Urvalet beskrivs utförligt på sid 16 ff i M79:3. Resultatet framgår av tabell 1.

Sedan vi introducerat oss och orienterat oss om kommunen följde vi arbetet en à två dagar i taget. Fältarbetet inleddes i Håbo i februari 1977 och avslutades i Västerås i juni 1978.

Insamlat material sammanställdes i en så kallad kommunrapport, som sändes till berörda tjänstemän och politiker för kommentarer. Vi gjorde återbesök i varje kommun för en diskussion kring materialet, studiemetoden med mera. Efter revision har de sex kommunrapporterna publicerats som meddelanden från SIB (M78:13—18).

Tabell 1. De sex undersökningskommunerna. I tabellhuvudet står kommunerna i den ordning vi undersökte dem. Förstudien gjordes i Gävle.

	Håbo	Täby	Tierp	Nordanstig	Hofors	Västerås
Storleksklass	liten	stor	mellan stor	liten	mellan stor	mycket stor*
Antal invånare, ca	10700	44000	21000	11700	14000	118000
Tätortsgrad	ganska tät	tät	ganska gles	gles	ganska tät	tät
Tillväxt	expansiv	expansiv	stagnerande	stagnerande	tillbakagående	stagnerande
Politisk dominans	borgerlig	starkt borgerlig	socialistisk	borgerlig	starkt socialistisk	socialistisk
Län	C	B	C	X	X	U

*) De tre storstäderna ingår ej i studien.

Insamlingsmetoder

Den explorativa inriktningen har lett till att flera metoder använts. (Se vidare *bilaga 2.*)

Bakgrundsbeskrivning främst ur offentligt tryck

Datainsamlingen i varje kommun inleddes med att offentlig statistik, organisationsplan, delegationsbeslut, handläggningsschema, verksamhetsberättelse för BN med flera dokument utnyttjades för en beskrivning av byggandet, kommunen och organisationen. Tjänstemännen indelades i expeditionspersonal, byggnadslovsgranskare och byggnadsinspektörer (se vidare kapitel IV i M79:3).

Observationer och ärendeurval

Tillsynsverksamheten består främst av byggnadslovsgranskning och inspektion. Vi gjorde direkta observationer av handläggarnas (det vill säga tjänstemännens) möten med klienter. Byggnadslovsgranskarna (13 stycken studerades) tog vanligen emot sina klienter (sökande) på kontoret för att diskutera ritningar och övriga handlingar. Inspektörerna (18 stycken) mötte sina klienter (byggande) vid besiktningar på byggplatserna. Vi gjorde systematiska noteringar av mötets förlopp och innehåll. Sammanlagt utfördes 311 observationer varav 178 *strukturerade observationer.* Under mötet gjorde vi kortfattade anteckningar på ett noteringsschema. Efter mötet intervjuades tjänstemannen om vad som skett. I drygt 60 fall intervjuades även klienten efteråt, ofta per telefon. Noteringarna överfördes till ett speciellt bearbetningsschema och klassificerades. Samtidigt gjordes ärendebeskrivningen. Observationsmetoden beskrivs något mer utförligt i *bilaga 2* och i kapitel VI av M79:3. Sammanställningen av

Tabell 2. Strukturerade observationer med klient fördelat på typer av ärenden. Hela materialet.

Typ av möte		Typ av klient		Typ av bygge		Typ av tjänsteman	
Bygglovskedet	62	Amatörer	86	Enkla	109	Byggnads-lovsgranskare	67
Besiktn. under byggets gång	71	Professionella	92	Medelsvåra	53	Inspektör	111
Slutbesiktning	39			Komplicerade	16		
Övrigt	6						
S:a	178	S:a	178	S:a	178	S:a	178

materialet från de strukturerade observationerna och av den vidare bearbetningen finns redovisad i Meddelande M79:4.

Urvalet av möten för strukturerade observationer skedde i huvudsak slumpmässigt. I vissa fall styrde vi dock urvalet för att olika typer av ärenden skulle bli representerade. (Angående urvalet se vidare sid 22 ff i M79:3.) Vilka faktorer som därvid beaktades och vilka klassindelningar vi gjorde framgår av tabell 2.

Förutom ovannämnda observationer gjorde vi 77 *ostrukturerade observationer* av möten (till exempel byggfelstvist) eller andra former av tjänstemannaagerande (till exempel rundresa med byggnadsnämnden) för vilka vår systematiska metod inte var lämpad.

Byggnadsnämndsprotokollen för år 1976 samt i vissa fall även diariet genomgicks systematiskt på jakt efter ärenden av särskilt intresse, till exempel angående svartbyggen. För funna ärenden undersöktes även ärendeakten. (Dokumentgranskningen beskrivs i kapitel V av M79:3.)

Varje observation och varje dokumentärende av särskilt intresse återfinns i respektive kommunrapport med en ärendebeskrivning och kommentar. Totalt finns redovisat:

178 strukturerade observationer
77 ostrukturerade observationer
56 dokumentärenden
Summa 311 beskrivna ärenden

Slutintervjuer

Var och en av de 31 studerande granskarna och inspektörerna blev föremål för en slutintervju, som gav kompletterande upplysningar om organisationen och verksamheten. Det viktigaste i slutintervjuerna gällde dock attityder och bakgrundsfaktorer. I intervjuerna togs bland annat upp frågor om ansvarsförhållanden, normsystemet, attityder till olika typer av styrmedel och inställningen till byggfel, det vill säga sådant som åtminstone delvis kan förklara verksamhetens inriktning.

I de tre större kommunerna intervjuades chefstjänstemän, som normalt inte har kontakt med den löpande tillsynsverksamheten.

De politiska nämndledamöterna tar normalt inte aktiv del i tillsynsarbetet, men de kommer i kontakt med den på nämndsammanträdena. Vi intervjuade i varje kommun byggnadsnämndens ordförande samt en företrädare för oppositionen. (På grund av ordförandeskifte intervjuades tre politiker i Täby.) Intervjuerna med politikerna rörde deras uppfattning om tillsynsverksamheten, byggnadslagstiftningen, olovligt byggande med mera.

Sammanlagt genomfördes slutintervjuer med

31 observerade tjänstemän
3 chefstjänstemän
13 byggnadsnämndsledamöter
Summa 47 slutintervjuer

Observera att förutom slutintervjuerna gjordes intervjuer med klienter och tjänstemän i anslutning till observationerna. Hur intervjuerna genomfördes beskrivs i kapitel VII i M79:3. I bilagorna till samma rapport visas frågeformulären. Intervjusvaren finns redovisade i respektive kommunrapport samt systematiskt sammanställda i M79:4.

Enkät och andra kompletteringar

För att få en grov bild av hur tjänstemännen använde sin tid riktade vi en kort enkät till dem. Den visade att de 31 handläggarnas arbetstid ägnades åt tillsynsverksamhet till cirka 80 %. Resten ägnades åt andra uppgifter, till exempel assistans åt centrala byggnadskommittén. Av oss direkt observerad verksamhet, främst klientmöten, omfattade drygt hälften av den tid som ägnades åt tillsyn.

Vissa ytterligare uppgifter, till exempel om låneärendenas hantering, insamlades per post eller genom extra intervjuer. I några fall har vi bevistat sammanträden i byggnadsnämnd eller arbetsutskott.

Variabler

Av tabell 3 framgår vilka variabler som använts och hur data samlades in om dem.

Tidigare har kortfattat nämnts de typer av uppgifter, som insamlats om kommunen, organisationen och varje behandlat ärende. De uppgifterna beskriver bakgrunden och mötessituationen. Det centrala i studien är de händelser som utspelas i mötet mellan tjänstemannen och klienten samt förklaringsfaktorerna. Här skall dessa beskrivas kortfattat.

Uppdelning i element

Vanligen tillämpades olika styrmedel på olika detaljer vid ett och samma möte. Initiativet varierade ofta under ett möte liksom tidsläget[22] för olika detaljer som behandlades. Vi eftersträvade ett noggrant underlag för analysen och indelade därför varje möte i småbitar, som kallades *observationselement.* Varje byggnadsdetalj, problem eller dylikt, som tjänstemannen granskade, diskuterade med klienten eller på

Tabell 3. Översikt över undersökningsvariabler.

Beskrivnings-område	Variabler	Huvudsaklig insamlingsmetod
1. Bakgrunden:	Kommunvariabler Organisationsvariabler Typ av tjänsteman	Dokumentgranskning
2. Ärendet som observeras:	Typ av klient Byggobjektsvariabler Situationsvariabler	Dokumentgranskning + observation
3. Händelserna under mötet, speciellt då tjänstemannens agerande:	Observationselement och tid Typ av styrmedel Initiativ Karaktär (tidpunkt)	Direkt observation + kompletterings-intervjuer
4. Varför agerandet tillgrips. Detta är alltså förklaringsfaktorer	Ansvarsuppfattning Incitament Uppfattning om styrmedel	Slutintervjuer
5. Övrigt, t ex:	Tillsynen över befintlig bebyggelse Normernas inverkan på lokal anpassning Låneärendenas hantering VA-tillsynen	Flera metoder

annat sätt ägnade uppmärksamhet utgjorde ett observationselement. Exempel på element är: planlösning, fasadmaterial, dräneringsrör, armeringsjärnens skarvning, väggarnas isolering, takstolarnas förankring och spisens tippskydd. Antalet element varierade från endast ett till närmare 50 per möte med knappt 11 element/möte i medeltal. Observationselementet var alltså grundenheten, som sedan klassificerades på olika sätt.

Tiden mättes

Olika element tog olika tid i anspråk, vilket rimligtvis kunde vara av betydelse. Därför mättes tiden för varje observationselement. Det visade sig vid materialbearbetningen att måttet ”antal minuter” i de flesta fall gav likartade tendenser som ”antalet element”. Därför kommer resultaten i de flesta fall att redovisas endast med hjälp av ena måttet och då väljs ”antal element”.

Typ av styrmedel

Styrmedel kan med hänsyn till typen av påverkan indelas i tre principiellt skilda typer, nämligen tvingande, monetära och rådgivande styrmedel. (Se utförlig diskussion om detta i nästa kapitel.) Till byggnadsnämndens förfogande står tvång (som i fältstudien benämnts *kontroll*) och rådgivning (som benämnts *råd*).

För varje observationselement angavs på noteringsschemat om det gällde kontroll eller råd. Om ett element gällde en egenskap som var föreskriven, så att klienten således var tvungen att utföra den på ett bestämt sätt, klassificerades den som kontroll. Eljest som råd.

Initiativet

Att notera vem som tog initiativet till att ett möte kom till stånd var normalt oproblematiskt. Tjänstemannens förhållande till klienten bestäms emellertid i hög grad av hur aktiv respektive part är under själva mötet. (Se utförligare resonemang i senare kapitel.) Att i samband med en observation göra en bedömning av om tjänstemannen varit aktiv eller passiv visade sig i förstudien praktiskt taget omöjligt. Under ett och samma möte kunde tjänstemannen vara både aktiv och passiv. Vi fann vidare att en allmän bedömning av aktivitetsgrad lätt kunde färgas av röststyrka, gester etc. Liksom när det gäller styrmedel gjordes därför klassificeringen för varje observationselement. Vi registrerade vem som tog initiativet till diskussion om ett visst element. Initiativet tog den som pekade på en sak, förde en sak på tal eller dylikt. Vi använde beteckningarna *spontant* (av tjänstemannen) eller *på fråga* (av klienten).

Tidpunkten

Under förstudien uppmärksammades att tidpunkten för tjänstemannens ingripande var av betydelse för såväl hans agerande som för hur detta agerande uppfattades av klienten. Med tidpunkten avses här om tjänstemannen uppmärksammar en detalj innan eller efter den är utförd.

För varje element noterades om tjänstemannens behandling var *förebyggande* eller *konstaterande.* Både rådgivande och kontrollerande element kan vara endera förebyggande eller konstaterande. Att kontrollerande element kan var förebyggande beror på att med kontroll avses alla åtgärder baserade på tvång, det vill säga även påpekanden om vad som gäller för en ännu inte utförd detalj.

Vid besiktningar på byggplats var det oftast enkelt att avgöra om en detalj var utförd eller ej. Svårare var det vid byggnadslovsdiskussioner. Där införde vi definitionen att om en detalj redan fanns angiven i byggnadslovshandlingarna (till exempel införd på en huvudritning) så var ett påpekande av konstaterande karaktär. Om klienten ej hunnit ange det berörda elementet på handlingarna, som alltså då ej behövde ändras, klassificerades elementet som förebyggande.

Tvingande åtgärd

I de fall tjänstemannen konstaterade att ett utförande stred mot en tvingande föreskrift ålade han ofta (men faktiskt inte alltid) klienten att ändra. Detta kunde ske muntligt eller skriftligt (till exempel som ett villkor i ett besiktningsintyg). Vi noterade varje sådant åläggande och kallade det *tvingande åtgärd*

Övriga noteringar om möten

I enlighet med den explorativa inriktningen noterades övriga iakttagelser, som kunde vara av intresse. Så till exempel angavs om handlingar saknades, om efterbesiktning skulle ske, eventuella kommentarer om mötet eller den andre parten etc.

Förklaringsfaktorer

Ovan har diskuterats de variabler som användes för att beskriva vad som hände vid mötena. Dessa variabler observerades. När det sedan gällde förklaringsfaktorer gick vi främst intervjuvägen och frågade om ansvar, incitament, attityder till styrmedel etc. Vissa intervjufrågor var allmänt hållna i enlighet med det explorativa syftet. I flera fall ställdes först en allmän fråga (till exempel ”Vilket ansvar har Du?”) Därefter skärptes frågan något (”Typ av ansvar?” och ”Mot vem?”). Till sist ställdes någon mer precis fråga (till exempel ”Har Du varit med om något fall där Du gjorts ansvarig för någon brist eller något fel?”).

Övrigt

Särskild uppmärksamhet ägnades några frågor av speciellt intresse, till exempel tillsynen över befintlig bebyggelse samt normsystemets inverkan på lokal anpassning.[23] Dessa redovisas i Meddelande M79:4, kapitel VI—IX.

Inriktning och avgränsningar

Fältstudien koncentrerades på myndighetens möte med klienterna vid utövandet av tillsyn. Avsikten var att få information om *hur* styrmedlen används samt om möjligt *varför* de används på sätt som sker. Tillsynens verkställs av tjänstemän, som därför blev centralt studieobjekt. Observationer gav information om *hur* tillsynens verkställs och intervjuer med tjänstemännen gav information om *varför.* Koncentrationen av insatser på tjänstemännen och deras klientmöten medförde att andra parter och samband inte kunde undersökas lika ingående.[24] Detta ska kommenteras här. Figur 9 tjänar som orientering.

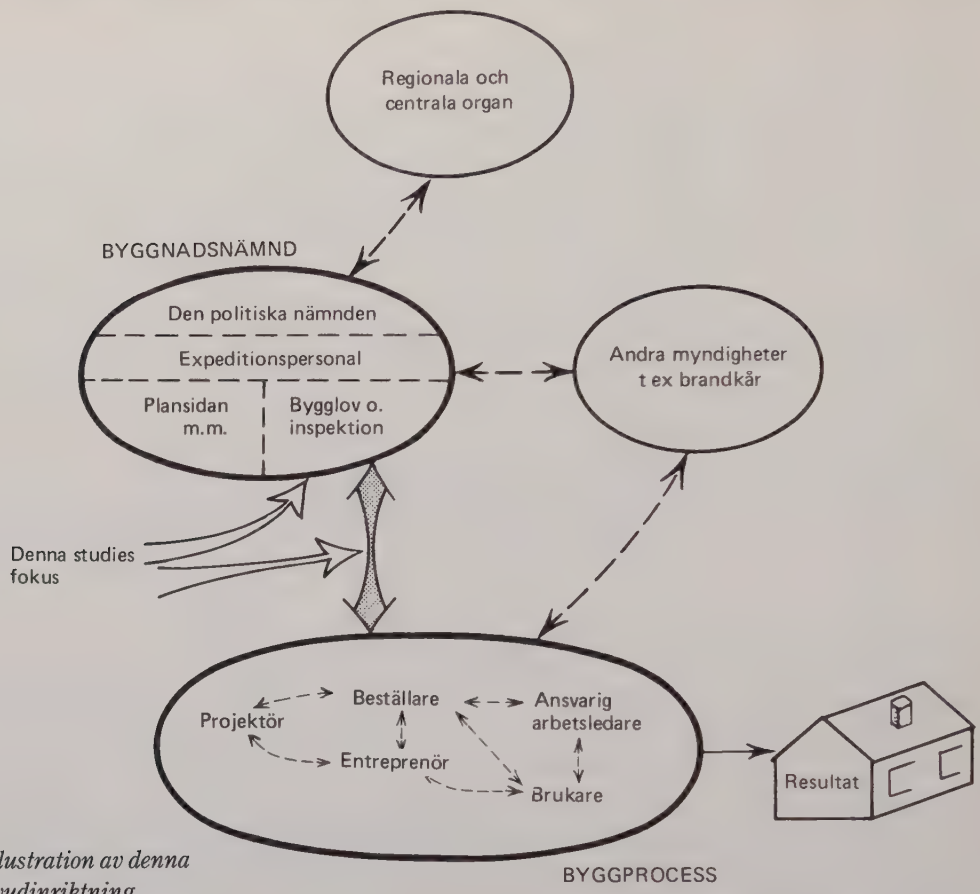
Regionala och centrala organ

Föreskrifter och anvisningar spelar stor roll i tillsynen. De betraktas emellertid som givna, det vill säga samspelet mellan byggnadsnämnden och de överordnade organen studeras inte.

Politikerna och expeditionspersonalen

Politikerna ägnar tillsynen mycket begränsad tid och intresse. Iakttagelser under de arbetsutskotts- (AU-) och BN-sammanträden vi bevistade liksom intervjuerna bekräftade detta. De politiska ledamöterna studeras därför endast i liten omfattning.

Såväl politiker, handläggare som expeditionspersonal ger service och råd. Servicen gäller dels administrativa upplysningar dels byggnadens läge och utformning. De administrativa upplysningarna ska alltid lämnas. Hur det löses är en organisatorisk/praktisk fråga. Omfattningen och inriktningen av den tekniska rådgivningen och de gestaltningsmässiga synpunkterna är däremot en lämplighetsfråga, det vill säga i princip en politisk fråga. Den kan vara kontroversiell. Det är den jag främst ägnar mig åt. Den sköts av handläggande tjänstemän. Därför studeras de i första hand.



Figur 9. Illustration av denna studies huvudinriktning.

Planläggning, mätning och fastighetsbildning

Den del av byggnadsnämnden som sysslar med fysisk planering studeras inte. Byggnadslovsgivningen har visserligen samband med den fysiska planeringen men vi betraktade de aktuella planförhållandena som givna förutsättningar.

Mätning, utsättningar och fastighetsbildning berördes ibland, men blott perifert.

Annan myndighetskontroll

Hälsovårdsnämnd, brandmyndigheter, yrkesinspektion med flera organ utövar tillsyn. Deras arbete ingår inte i denna studie. Trots detta berörs de, eftersom byggnadsnämnden har till uppgift att i viss mån samordna myndigheternas insatser. Ibland var till exempel någon från brandkåren med vid slutbesiktningar av större objekt.

Klienterna

Klienterna (till exempel beställaren eller arbetsledaren) blev föremål för direkta observationer av möten med tjänstemän. I cirka 60 fall blev de även intervjuade, främst om det just timade mötet. Detta för att vi skulle kunna klarlägga mötets innehåll och förklaringen till tjänstemannens agerande.

Muntliga kontakter kontra skriftliga

Studien avser främst hur de två styrmedlen (”kontroll” respektive ”rådgivning”) används i mötet mellan tjänsteman och klient. Observationerna gällde nästan uteslutande fall där parterna träffas. Denna inriktning bygger på antagandet att i de fall ärenden sköts skriftligt (gäller främst byggnadslov) är det enbart fråga om kontroll och inte om rådgivning. För att pröva antagandet frågade vi tjänstemännen om i vilken omfattning kontroll respektive rådgivning förekommer vid kontakter per brev eller telefon. Intervjusvaren gav i stort sett stöd för vårt antagande att rådgivningen inte sköts skriftligt utan främst vid personliga möten eller per telefon. Rådgivning per telefon är emellertid av begränsad omfattning. Telefonkontakterna rör övervägande administrativa upplysningar såsom exempelvis hur lång tid behandlingen av ett ärende tar. Detta leder till slutsatsen att uppläggningen av studien är användbar när det gäller att undersöka samspelet mellan kontroll och rådgivning. Däremot ger inte studien en rättvisande bild av kontrollens omfattning totalt, speciellt inte i samband med byggnadslov. Kontrollinslaget torde vara större än vad som visas här. Detta tenderar att förstärka snarare än rubba studiens slutsatser (se kapitel 9).

Ansvarige arbetsledaren

Den mest omfattande kontrollen över ett bygge utövas av byggherrens kontrollant och av ansvarige arbetsledaren, som kan vara anlitad direkt av byggherren eller anställd hos entreprenören. Förutom att byggnadsinspektören har vissa direkta kontrolluppgifter, som vi givetvis studerade, har han den viktiga uppgiften att utöva tillsyn över arbetsledaren. Byggnadsinspektören ska med andra ord även kontrollera kontrollen på en byggplats. Denna indirekta kontroll är väsentlig och ingår i vår studie. Däremot ingår ej ansvarige arbetsledarens arbete.

Observatörsroll — ej aktörsroll

Under hela fältarbetet försökte vi göra iakttagelser utan att påverka tjänstemännen och klienterna. Naturligtvis kan sådan påverkan inte helt elimineras, men vi eftersträvade att i princip vara passiva observatörer och vidtog flera mått och steg för detta.

Kanske kan man säga att vi intog ett traditionellt förhållningssätt till studieobjektet. Ett alternativt sätt skulle ha varit att försökta påverka tjänstemännen och klienterna under studiens gång genom att diskutera aktuella ärenden och problem med dem. I så fall skulle vi därvid ha eftersträvat att förändra deras uppfattningar och agerande och på så vis påverkat händelseförloppet. Ett sådant mer aktivt uppträdande kan kallas aktionsforskning. Vårt främsta skäl för att *inte* välja ett aktivt förhållningssätt var färmst att vi då skulle ha tillfört studien ett svårlöst metodproblem, nämligen problemet att särskilja effekterna av vår inverkan från tjänstemännens och klienternas normala agerande.

Materialets tillförlitlighet

I Metodrapporten diskuteras metodens och materialets svagheter (se främst kapitel X i M79:3). De undersökningstekniska felen bedöms ej vara så stora att de orsakat skevheter i resultatet. Svaga punkter är ärendeurvalet samt observatörernas påverkan på de studerade personerna. Granskning av materialet och beskrivningarna har emellertid inte lett till att väsentliga skevheter kommit i dagen. Studiens resultat torde därför kunna användas för sitt syfte, nämligen för att formulera frågor och problem, för att utveckla hypoteser och för att föra resonemang om tillsynsverksamheten. Såvitt jag kan bedöma utgör den använda metoden *inget hinder* för att resultatet i allt väsentligt skulle gälla såväl de sex studerade kommunerna som övriga kommuner. Naturligtvis innebär den använda metoden heller *ingen garanti* för att resultaten skulle gälla generellt.

Kapitel 5

Tre typer av direkta styrmedel

Syftet med detta kapitel är att göra en indelning av styrmedel i principiellt olika kategorier samt att ange egenskaper hos dem. I nästa kapitel ställs här förda resonemang mot fältmaterialet.

Styrmedel kan indelas på olika sätt, till exempel med hänsyn till vem som styr, vem som styrs eller vad styrningen gäller. Vad jag eftersträvar är emellertid en indelning som är mer generell, så att styrmedel från olika organisationer och olika verksamhetsområden kan jämföras och ge underlag för allmängiltiga slutsatser om olika typer av medel. Det mest grundläggande, som jag ser det, är själva mekanismerna för påverkan. Med hjälp av Amitai Etzioni's påverkansteori (''compliance theory''), ska jag försökta få ett grepp om karaktären av dessa.[25]

Etzioni's teori leder mig till att dela in styrmedlen i tre kategorier, som jag kallar *tvingande, monetära* och *rådgivande.* Den indelningen är dock inte unik. Ett skäl för att använda just Etzioni's teori är att han tar upp problemet med att kombinera olika typer av styrmedel (s k *dual* organisation) på grund av att de motverkar varandra. Detta har jag inte funnit behandlat teoretiskt hos andra författare.

Etzioni's verk är avsett att ge en generell teori för hur organisationer styrs eller snarare hur organisationernas deltagare (''participants'') styrs. De flesta av Etzioni's exempel gäller organisationsmedlemmar, men vissa gäller även klienter. Vad som är gränsen för en organisation och dess inflytande torde vara av mindre betydelse för hans teori. Olika styrmedelstypers effekter på klienternas attityd och engagemang är essensen i Etzioni's påverkansteori och ett huvudskäl för att jag använder honom. Jag studerar visserligen inte primärt dessa effekter, men hans teori är till hjälp vid tolkningen av iakttagelserna från fältet. De resulterande hypoteserna (i kapitel 9) bygger på att bland annat typen av styrmedel påverkar attityden hos klienterna. Denna påverkan och de resulterande hypoteserna har jag inte verifierat, men påverkansteorin ger stöd för dem. Dessutom ämnar jag undersöka styrmedels effekter på klienterna i nästa projekt. (Se åter not 24.) Genom att bygga på påverkansteorin hoppas jag bädda för fortsatt forskning om samhällets styrning.[26]

Etzioni's påverkansteori (''compliance theory'')

Teorin rör de grundläggande mekanismer, som får organisationer att hålla ihop och fungera. Dessa mekanismer, påverkanssamband (''compliance relations'')[27] är av olika slag i olika organisationer och de har olika konsekvenser. Ett påverkanssamband är förhållandet mellan den typ av påverkan (eller makt, ''power'') som utnyttjas och den typ av attityd, engagemang och beteende, som de styrda uppvisar.

Tre typer av makt

I sociologin finns, enligt Etzioni, tre ansatser för att förklara samhällelig ordning. Dessa bygger på att det finns tre källor till inflytande (tre typer av makt eller påverkan), nämligen:

- ☐ tvång eller hot om tvång, som bygger på elitansatsen, enligt vilken den hierarkiska strukturen är avgörande
- ☐ ekonomisk makt, bland annat styrning av materiell behovstillfredsställelse. Detta bygger på den marxistiska ansatsen och dess betoning av ekonomiska drivkrafter
- ☐ påverkan på värderingar det vill säga normativ påverkan, vilket grundas bland annat på Max Weber's studier av idéernas roll och Emile Durkheim's om gemensamma känslor. Det finns två sorters normativ påverkan. Den ena baseras på respekt, prestige och rituella symboler. Den kallas *rent normativt inflytande.* Den andra baseras på manipulering av acceptans och positiva responser hos omgivningen och kallas *normativt-socialt inflytande.*

Tre typer av engagemang

Organisationsmedlemmarnas attityd mot organisationen, eller snarare deras engagemang (''involvement'')[28], kan enligt Etzioni, vara positivt eller negativt. Engagemanget kan variera utefter en kontinuerlig skala, men det kan vara praktiskt att identifiera tre zoner på skalan, nämligen

- ☐ Alienerat engagemang, som är starkt negativt
- ☐ Beräknande eller affärsmässigt engagemang, som innebär måttligt starkt engagemang och kan vara positivt eller negativt
- ☐ Moraliskt engagemang, som är starkt positivt.

Nio typer av kontrollsamband

Olika typer av styrning tenderar att sammanhänga med olika typer av engagemang.[29] Sambandet dem emellan kallas påverkanssamband (''compliance relations'', se not 27) och kan vara av nio slag enligt figur 10.

Nu hävdar Etzioni att sambanden på diagonalen (nr 1, 5 och 9 i figuren) är vanligast, vilket beror på att de är vad han kallar kongruenta (samstämmiga). De kongruenta sambanden är mer effektiva och organisationer eftersträvar tillstånd av kongruenta kontrollsamband. Etzioni koncentrerar sin analys på dessa tre kongruenta samband:

Tvingande samband (nr 1 i figur 10)
Affärsmässigt samband (nyttosamband) (nr 5)
Moraliskt samband (normativt samband) (nr 9).

Etzioni inriktar sig främst på att visa att samband råder mellan en viss typ av påverkan och en viss typ av följsamhet. Orsakerna lämnar han i stort sett därhän. I bokens sista upplaga refereras dock en stor undersökning av kausalsambanden (a. a. kapitel XV).

A Typology of Compliance Relations

Kinds of power	Kinds of involvement		
	Alienative	Calculative	Moral
Coercive	1	2	3
Remunerative	4	5	6
Normative	7	8	9

Figur 10. Nio typer av påverkanssamband. (Enligt Etzioni, 1975, sid. 12.)

Med stöd av andra sociologers arbete hävdar Etzioni att olika typer av påverkan tenderar att utlösa olika reaktioner och resulterar i olika relationer. Tvång tenderar att utlösa negativa reaktioner och resulterar i en alienerad attityd. Rådgivande påverkan sammanhänger mera med en positiv attityd och mer djupgående engagemang. Följande samband torde alltså gälla:

Tvång → alienation → försvårar samråd och samarbete

Råd → positivt engagemang och gemensamma intressen → underlättar samråd och samarbete

Inkongruenta samband brukar vara instabila och tenderar att övergå i kongruenta samband. Det anges bero på att olika typer av styrning tenderar att neutralisera varandra, varför specialisering till en typ är effektivare (a. a. sid 6 f). Därtill följs en viss typ av styrning av en viss typ av engagemang enligt figuren.

Det vanligaste är alltså att *en* typ av påverkan, och därmed *en* typ av följsamhet, dominerar. Vissa organisationer kan emellertid nyttja två sorters påverkan utan att det blir ineffektivt. Det beror på att de skiljer de två typerna av påverkan åt (a. a. sid 8). Sådana organisationer säges ha ett primärt och ett sekundärt påverkansmönster. Om de två mönstren är jämnstarka är mönstret *dualt*.

Klassificering av organisationer

Organisationer kan klassificeras i tre kategorier med hänsyn till vilken typ av påverkansmönster som är dominerande. Det finns tvångsorganisationer (till exempel fängelser), nyttoorganisationer (till exempel producerande företag) och normativa organisationer (till exempel kyrkliga samfund och vissa forskningsinstitut).

Vissa organisationer har ett sekundärt påverkansmönster, som är så pass viktigt att det inte kan negligeras. Skolor, till exempel, är normativa, men har tvång som sekundärt mönster. I vissa, så kallade duala, organisationer är de två mönstren ungefär lika starka. Exempel utgör vissa fackföreningar, i vilka normativa och affärsmässiga inslag är jämnstarka. Detsamma kan gälla professionella organisationer, till exempel forskningsinstitut.

Organisationens mål har viktiga samband med dess påverkansmönster. Tvångsförhållanden kan förväntas ha ordning som främsta syfte, medan affärsmässiga förhållanden vanligen har ekonomiska mål. Moraliska förhållanden har ofta kulturella mål.

Vilken typ av påverkan är önskvärd?

Etzioni hävdar, att normativ påverkan tenderar att ha gynnsammare effekter på medborgarnas — organisationsmedlemmarnas — attityd och beteende än tvång. I stället för den alienation som tvång skapar ökas medborgarnas engagemang. Därmed ökas också indirekt välbefinnande, effektivitet och samhällsstabilitet. Andra författare har också hävdat att detta samband råder.[30]

Det framgår speciellt i slutet av Etzioni's bok (a. a. sid 470) att han ser ett ökat förlitande på normativ påverkan som önskvärt. I en annan bok, "the Active Society", har Etzioni arbetat med frågan om hur hela samhällen ska förändras för att medborgarna ska bli mer aktivt engagerade i samhällsarbetet. Han hävdar där att sett i ett längre perspektiv ökar troligen inslaget av normativ styrning på bekostnad av tvång och materiell påverkan. Orsaken kan vara förbättrad ekonomi, förbättrad utbildning med mera (Etzioni, 1968, sid 375 ff). Utvecklingen kan möjligen också sammanhänga med att den totala mängden styrning ökar. Andra författare har också framhållit att det fordras ökad användning av icke-tvångsmässiga styrmedel. John Dunlop, till exempel, hävdar att staten överskridit gränsen för vad som kan uppnås med tvång. Detta motiverar utveckling av andra styrmedel (Dunlop, 1978).

Tre kategorier av styrmedel

Avsikten med den kategorisering, som görs i detta kapitel, är att identifiera generella egenskaper hos vissa typer av styrmedel. Genom en sådan kategorisering ökar möjligheterna att vid val mellan olika styrmedel få grepp om deras funktionssätt, effekter och bieffekter.

Stat och kommun har många medel för påverkan till sitt förfogande. De direkta styrmedlen — det vill säga de som riktas direkt mot organisationer och enskilda — kan indelas i tre kategorier, som kan kallas tvingande, monetära respektive rådgivande styrmedel.[31]

Indelningsgrund

Indelningen bygger på Etzioni's teori som presenterades ovan. Tanken är att kategorisera styrmedlen med hänsyn till deras *sätt att påverka,* det vill säga genom att utgå från den mekanism som är verksam. I vilka *situationer* styrmedlen används, vad *syftet* med dem är och vilka *konsekvenser* de har ska inte användas för själva indelningen. Däremot skall jag senare återkomma till frågan om när de olika typerna av styrmedel är lämpliga och vad de har för konsekvenser.

Enligt Etzioni finns alltså tre typer av påverkan, nämligen tvång, ekonomisk makt och normativ makt. Analogt härmed fås tre typer av styrmedel, som jag väljer att kalla *tvingande*[32], *monetära*[33] respektive *rådgivande*[34].

Tvingande styrmedel är sådana vars *påbud* eller *förbud* ovillkorligen *ska* följas. Monetära och rådgivande styrmedel ger ekonomiska, moraliska eller sociala incitament till följsamhet, men de är inte ovillkorli-

ga. Indelningen bygger alltså på grundläggande principiella olikheter mellan styrmedlen. Det är arten av sanktion som skiljer, även om sanktionen blott sällan kommer till användning. Om man blandar in hur styrmedlen *uppfattas* rent empiriskt blir indelningen en annan, men som nyss framhållits bör styrmedlens karaktär skiljas från deras konsekvenser.[35]

Nedan följer en genomgång av vad som kännetecknar de tre styrmedelskategoriernas verkningssätt. Därtill presenteras generella drag när det gäller deras konsekvenser.

Tvingande styrmedel

Tvingande styrmedel består av föreläggande om visst beteende och kontroll av att föreläggandet åtlyds. Gränsen mellan tillåtet och otillåtet är officiellt definierad. Fastställd stadsplan, obligatorisk bilprovning, föreskrift om värmeisolering och om byggnadslov utgör exempel på tvingande styrning. Denna styrning kan nå alla, vilket är angeläget ifall inte ens enstaka beteendeavvikelser kan tolereras. Exempel är att samhället inte kan tolerera att bilar är utan bromsar (därför obligatorisk bilprovning), att hissar störtar (därför hissbesiktning) eller att biografpublik innebränns (därför stränga krav på utrymningsvägar).

Fördelarna nås emellertid inte utan vissa nackdelar. Önskan om stor genomslagskraft leder ofta till trubbighet, genom att alla dras över en kam. Vidare för de tvingande styrmedlen ofta med sig en omfattande och dyr administration. Därtill hävdar många att tvångsmetoder kan resultera i att man nöjer sig med att uppfylla normen och inte strävar efter något ännu bättre. Desutom kan styrningen, speciellt om den uppfattas som omotiverad eller orättvis, resultera i rent negativa attityder så att man försöker fuska sig ifrån kraven.

Monetära styrmedel

Monetära styrmedel är till exempel bostadslån, energiskatt, energisparstöd samt avgifter (både generella och selektiva). Genom dessa styrmedel ändras beslutsfattarens, till exempel företagens eller villaägarens, kalkyl så att den överensstämmer bättre med ”samhällets kalkyl”. Det kan i sin tur påverka beslutet och därmed beteendet. Men i motsats till vad som sker vid den tvångsmässiga styrningen, sker nu en hopvägning av många faktorer hos beslutsfattaren. Någon gräns mellan tillåtet och otillåtet har inte dragits.

Alla beslut kommer normalt inte att påverkas av eventuella subventioner eller avgifter. Men de som ligger närmast till påverkas, varför det genomsnittliga beteendet förändras utan att staten behöver peka ut vilka, som skall ändra sitt beteende. Detta kan vara lämpligt och smidigt om vissa avsteg kan tolereras. Om staten till exempel önskar sänka elförbrukningen några procent kan en och annan slösare accepteras om bara totalförbrukningen sjunker.

Utmärkande för monetära styrmedel är att deras styrka kan varieras till exempel genom avgiftshöjning. Ett monetärt styrmedel kan såle-

des användas en tid, varunder effekten undersöks. Sedan kan medlet förstärkas eller försvagas. Ett exempel är energisparbidraget, som höjdes från 2000 kronor till 3000 kronor per bostadslägenhet.

Monetära styrmedel påverkar vanligen inkomst- och förmögenhetsfördelningen. Om denna påverkan är oacceptabel måste den korrigeras, vilket kan ske på flera sätt. Denna korrigering kan dock vara svår. Bengt Mattsson har funnit att fördelningsproblemen som regel inte kan lösas genom skatter och bidrag. I stället bör fördelningseffekterna beaktas redan då myndigheterna planerar och beslutar om en reglering. (Mattsson, 1977, se till exempel sid 50.)

Monetära medel kan leda till en kanske inte önskvärd "förhandlingsmässig" attityd hos företag och enskilda. Vidare kan överdriven följsamhet, till exempel så kallad lånearkitektur (huset ritas mer med hänsyn till låneregler än till beställarens funktionskrav), bli konsekvensen. Liksom den tvingande styrningen kan den monetära fordra en stor administrativ apparat.

Rådgivande styrmedel

"Normativ" påverkan

En annan form av styrning är den som Etzioni kallar normativ det vill säga påverkan på allmänhetens eller beslutsfattarnas värderingar och åsikter. Exempel är miljövårdspropaganda och energisparkampanjer. Om propagandan lyckas påverka värderingar och åsikter, påverkas därigenom åtminstone vissa personers sätt att bedöma sina "kalkyler". Därmed ändras kanske deras beslut och önskvärt beteende nås. Effekten beror bland annat på hur starka åsikter folk har och hur påverkbara de är. Dessa "normativa" styrmedel kan vara lämpliga till exempel då effekterna av tvingande och monetära styrmedel är oklara eller då sådana styrmedel saknas eller bedöms ha stora negativa konsekvenser. Överdriven användning av normativ påverkan, exempelvis propaganda, kan dock leda till att folk slår dövörat till.

Information ej styrmedel?

I hela resonemanget hittills har det förutsatts att beslutsfattarna (företagare, privatpersoner etc) har full information, att de gör ordentliga överväganden, att de utvärderar konsekvenserna av olika alternativ och väljer det bästa. I stort sett har alltså full rationalitet och ekonomisk optimering förutsatts. Men det verkliga beteendet avviker mer eller mindre från det optimala. Speciellt i en period med snabba förändringar i teknik, priser och värderingar medför bristen på kunskaper och överblick ute på fältet att både kalkyler och beteende avviker från det rationella. Så torde det nu vara på energiområdet. I ett sådant läge kan information, utbildning och rådgivning ha stor effekt. För det stora flertalet beslutsfattare finns ju latenta motiv till förändring och förbättring. Man skulle därför kunna tänkas uppfatta information som en fjärde typ av styrmedel och ge den en egen kolumn i figuren nedan. Man skulle också kunna tänka sig att inrangera den i tredje kolumnen, som då blev till exempel "propaganda och information".

Alla tre kategorierna av styrmedel kräver emellertid information. Informationen är i sig ofta inget styrmedel, men däremot en förutsättning för att de olika styrmedlen skall fungera. Följande exempel får närmare illustrera vad jag menar. Ett sätt för byggnadsnämnderna att påverka byggarna är att lämna information om till exempel tekniska eller administrativa förhållanden. Vad är det för sorts styrning? Etzioni är inte särskilt klar på den punkten. Jag tolkar honom så att han menar att information, utbildning etc är normativ styrning. Jag finner dock detta vara en tvivelaktig ståndpunkt. Antag att vi har en föreskrift om att man inte får bygga i strid med stadsplan och att den som bryter mot föreskriften kastas i fängelse. En sådan bestämmelse åtföljs av information om vad som menas med bygge, vad som menas med stadsplan samt att straffet är fängelse. Den informationen är nödvändig för att den klart tvångsmässiga styrningen ska fungera. Att då kalla denna information för normativ styrning vore meningslöst. Jag föredrar att säga att informationen i detta fall inte är ett styrmedel utan en aktivitet som är nödvändig för att styrmedlet (tvång) ska fungera.

Ett gränsdragningsproblem

Det som sagts skulle kunna uttryckas som att tvingande, monetära och ”normativa” (eller propagerande) styrmedel alla fungerar genom *att ändra på vad som är rationellt* för beslutsfattare (ändringen sker genom tvång, ekonomisk eller moralisk/social påtryckning). Information, däremot, är ett sätt att *hjälpa beslutsfattare att agera mera rationellt.*

Att dra en gräns mellan information och styrmedel är emellertid mer problematisk än så. Gränsen mellan ren information och tvingande respektive monetära styrmedel är nyss diskuterad. Men gränsen mellan övrig information och ”normativa” styrmedel är svårare att upprätthålla. Följande tänkta exempel får illustrera svårigheten:

> Om staten säger till mig, att om jag bygger i strid med stadsplan är jag en svartbyggare och en person som inkräktar på andras rätt och att jag borde skämmas och veta bättre, ja, då är det normativ styrning (moralisk påtryckning). Men om staten säger att om jag bygger svart så har det till konsekvens att folk inte kan plocka bär eller promenera fritt just där det är avsett att folk ska få göra det eller att kommunen får ett dyrare vägbygge, så är det information. Det är sakupplysningar om olika konsekvenser av mitt tilltänkta handlande. Med denna information kan staten säkerligen påverka min uppfattning (”värdering”) om det förkastliga med svartbyggen. I så fall har staten lyckats påverka mig ”normativt” (min norm har ändrats) och sålunda har då ren information (om konsekvenserna) fungerat som ett effektivt normativt styrmedel.

Svårigheten ligger i att ”normativ” styrning (till exempel påverkan på värderingar) kan ske genom sakupplysningar. Propaganda består inte sällan av information, om än listigt utvald. Ett annat sätt att säga detta är att information inte är objektiv, eftersom urvalet av information är styrt av värderingar, ibland (till exempel i fallet propaganda) med avsikt att påverka värderingar.

Rådgivande (inklusive propaganda och information)

Någon klar gränsdragning mellan information och "normativ" påverkan är alltså knappast möjlig att åstadkomma. Detta är inte heller nödvändigt för den föreliggande studien. Jag väljer att sammanföra "normativ" påverkan (i Etzioni's mening), det vill säga propaganda, sociala påtryckningar etc med information om tekniska förhållanden, utbildning och rådgivning. I denna studie ska i fortsättningen alla dessa former för påverkan betecknas rådgivning eller *rådgivande styrmedel.* Däremot ingår *ej* information om gällande tvångsmässiga eller monetära styrmedel. Lämnande av information om tvingande föreskrifter är ett led i genomdrivandet av dem. I vår fältstudie kallades detta kontroll.

Sammanfattning

De karaktäristiska dragen hos de olika styrmedelstyperna har sammanfattats i figur 11.[36]

Endast direkta styrmedel

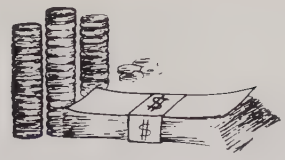
Förutom de styrmedel jag har diskuterat här kan stat och kommun påverka händelseutvecklingen genom sitt sätt att disponera resurser och genom att skapa nya eller slopa gamla organisationer. Det senare kallas ibland strukturpåverkan (eller "formstyrning" eller "metastyrning"). Exempel på sådan strukturpåverkan var skapandet av de allmännyttiga bostadsföretagen, som bland annat avsågs bidra till stabil produktion, viss minimikvalitet och styrd konsumtion. Ett annat exempel på formstyrningen vore — om det genomfördes — förslaget om att länsbostadsnämnderna slopas och deras uppgifter delas upp på länsstyrelserna, kommunerna och riksbanken (SOU 1976:26). Forskningsanslag kan ibland också uppfattas som ett sätt att påverka utvecklingen genom formstyrning. Dessa icke direkta styrmedel är dock inte aktuella för denna studie.

Påverkansteorin och byggnadsnämndernas tillsyn

Teorin kan appliceras på relationerna mellan tjänstemän och deras överordnade. Här är det emellertid relationerna till klienterna som står i fokus.

Omfattas klientrelationerna av teorin?

Teorin om kontrollsamband är inte begränsad till inomorganisatoriska förhållanden. Den är, enligt Etzioni, i hög grad giltig även på andra nivåer. Han ger flera exempel från samhällsnivån (Etzioni, 1975, sid 476 och 484). Någon myndighet av byggnadsnämndens typ behandlar emellertid inte Etzioni. Inte heller anger han klart i vad mån klienter omfattas av teorin.[37] Han talar om organisationens lägre deltagare ("lower participants") utan att precisera var gränsen går. Avgörande är hur stark knytningen till organisationen är. Även Max Weber säger detta.[38] Byggnadsnämndens klienter måste kontakta nämnden, det



	Tvingande= föreläggande och kontroll	Monetära= subventioner och avgifter	Rådgivande styrmedel
Exempel	Stadsplan Föreskrift om väggisolering Utsläppsnormer Byggnadslov Byggnadsinspektion Oljeransonering Bilbesiktning	Bostadslån med låg ränta Energisparstöd Energiskatt Lokaliseringsbidrag Skatt på tomglas Skatt på utsläpp	Energisparkampanj Miljöpropaganda Jämlikhetspropaganda Utbildning Teknisk information
Verkningssätt	Direkt påverkan på beteendet	Ändrar kalkylen för beslutsfattaren, vilket *kan* påverka beteendet	*Kan* påverka värderingar och därmed bedömningar av kalkylen och därmed kanske beteendet
Några kännetecken	Ibland något trubbigt dvs alla dras över en kam. Ibland stor administration. Kan få stark och total effekt	Önskad åtgärd avvägs mot andra faktorer vilket medför att inte alla vidtar önskad åtgärd. Styrmedlets styrka kan varieras. Ibland stor administration	Effekten beror av påverkbarhet, attityd och informationsmängd
När passar de? Exempel	Då företagets beteende strider mot allmänintressen. Då även enstaka beteendeavvikelser inte kan tålas, t ex: bilbromsar hissar svartbyggen stöld skattesmitning Då man väl känner de förhållanden som regleras	Då företagets kalkyler avviker från »samhällets kalkyl». Då genomsnittliga beteendet skall ändras men det är svårt att ange vilka som skall påverkas. Medför att besluten och avvägningarna delegeras. Då enstaka avsteg kan tolereras	Då företagarens värderingar avviker från samhällets värderingar. Då effekterna av olika styrmedel är oklara. Då lämpliga åtgärder ej är kända. Då man ej vill lägga sig i t ex en förhandlingssituation. Då kunskap saknas
Exempel på bieffekter	Negativ attityd. Man nöjer sig med normuppfyllelse och eftersträvar ej det som är bäst	»Förhandlingsmässig attityd» »Lånearkitektur», dvs överdriven anpassning till styrningen	Informationströtthet Missförstånd

Figur 11. Tre typer av direkta styrmedel och deras karaktäristiska drag.

vill säga knytningen är stark. Detta leder till slutsatsen att Etzioni's teori är tillämpbar.[39]

Tvångsmässig och rådgivande styrning

I sin tillsyn över byggandet ska byggnadsnämnderna kontrollera att föreskrifter efterlevs. Därtill ska de ge råd, information och service till allmänheten. Kontroll av att gällande planer och föreskrifter följs är ett led i en tvångsmässig styrning. Om avvikelse upptäcks kan nämndens tjänstemän kräva ändring av utförd byggnadsdel. I fortsättningen när jag talar om *kontroll* inkluderar jag inte bara konstaterandet av att avvikelse skett utan även påpekandet om föreskrifternas innehåll, föreläggande om ändring samt upplysning om eventuella sanktioner. Det innebär att jag med kontroll menar utövande av tvångsmässig styrning. Jag använder med andra ord kontroll som beteckning på ett tvingande styrmedel.

Om byggnadsnämndens tjänstemän påverkar klienten genom moraliska påtryckningar, såsom vädjanden eller hänvisningar till vad omgivningen (till exempel kommunen) önskar, så är det normativ styrning i Etzioni's mening. Det ingår i vad jag kallar *rådgivning,* enligt diskussion i tidigare avsnitt. I rådgivningen ingår även information om till exempel byggnadsteknik och hjälp med att välja bland olika lösningar.

Huvudsakligen dual relation i byggnadsnämndsfallet

Det hittills sagda innebär att byggnadsnämnden i sin tillsyn har tillgång till två typer av styrmedel, nämligen tvångsmässig och rådgivande. Blandningen mellan dem varierar till exempel beroende på kompetens- och styrkeförhållandena mellan tjänstemannen och klienten. Relationen mellan tjänsteman och klient torde kunna karaktäriseras som dual, varmed Etzioni menar att två olika typer av påverkanssamband finns parallellt.

Duala strukturer återfinns i organisationer med olika typer av mål (a. a. sid 118). Enligt Etzioni brukar organisationer vanligen betona en form av inflytande mer än andra för att undvika att de neutraliserar varandra (a. a. sid 7). Normalt står alltså olika typer av styrmedel i konflikt med varandra. Exempel på detta är vanliga, i varje fall när det gäller tvingande respektive normativ styrning. Sjukvården, skolväsendet och miljövården är utsatta för detta.[40] Inom kriminalvården påtalas den:

> ”. . . ständiga konflikten mellan kravet på kontroll å ena sidan och vård/rehabilitering å den andra. . . . Vi måste försöka klara av våra dubbla funktioner att dels vårda, dels kontrollera. Även om det kan vara svårt att förena.” (DN, 1977-05-06)

Vad som utgör själva konflikten är oklart. Enligt de exempel som givits ovan kan konflikten bestå av till exempel tidsbrist eller av att myndighetspersonens rolluppfattning eller klienternas attityder är inriktade på endera kontroll eller rådgivning. Etzioni klargör inte, såvitt

jag kan se, om konflikten mellan olika styrmedel är något utöver tecken på en målkonflikt.

Enligt Etzioni finns organisationer som framgångsrikt tillämpar en dual kontrollstruktur. I sådana fall används emellertid metoder, som förhindrar att dualiteten medför ineffektivitet (Etzioni, 1975, kapitel XVI). Dessa metoder är av två slag:

1) Samtidig uppdelning av styrningen innebärande att olika underenheter ges olika struktur och arbetar åtskilt, men samtidigt. Exempel utgör uppdelning på olika organisationer, till exempel fackföreningar respektive parti, eller på olika delar av en organisation till exempel linje respektive stab.[41]
2) Tidsmässig uppdelning, det vill säga olika påverkansmönster tillämpas vid olika tillfällen. Det kan vara beroende av någon form av säsong, av krissituationer (till exempel strejk eller krig) eller dylikt.

Byggnadsnämndernas personal torde uppfatta som mål såväl att upprätthålla ordning och säkerhet som att sprida kunskap (normativt mål). Ordningsmålet är då främst till för omgivningens skydd och kunskapsmålet till för den byggandes eget bästa. Denna dubbla måluppsättning sammanhänger med en dual påverkansstruktur (det vill säga såväl tvångsmässig som normativ). Byggnadsnämnden utövar både *kontroll* och *rådgivning,* för att nu använda mina termer. Huruvida en konflikt mellan kontrollen och rådgivningen, föreligger i praktiken och hur denna konflikt i så fall hanteras, tar jag upp i nästa kapitel i en diskussion av resultaten från fältstudien, samt i kapitel 9.

Definition av begreppet kontroll

Ordet kontroll används med mycket olika innebörd eller snarare med mycket olika vidd. Kontroll = tillverkningskontroll (avsyning) är en snäv innebörd av ordet. Kontroll = styrning är en vid innebörd. Engelskans ”control” används vanligen i den vidare betydelsen.

Inom cybernetik (ungefär: styrteori) och systemanalys används ”control” ofta med vid innebörd. (Se *bilaga 3.*) Enligt Arrow (1963) är ”control” = skapande av regler för beteende + medel för upptäckt av avvikelser + sanktioner. Denna användning är något för vid för byggnadsnämndsstudiens del eftersom reglerna i stor utsträckning finns givna (SBN till exempel).

I organisations-sociologisk litteratur är ofta ”control” = leda + motivera + upptäcka avvikelse. (Se *bilaga 3.*) Detta är ungefär detsamma som engelskans ”manage”, vilket i sig inkluderar såväl tvångsmässig som ”normativ” styrning. Eftersom jag i denna studie vill skilja ut just det tvångsmässiga bör en snävare innebörd väljas.

Med kontroll avses enligt bland andra Tekniska Nomenklaturcentralen[42] en undersökning för att bestämma om ett objekt fyller givna fordringar beträffande en eller flera egenskaper. Detta är en snäv betydelse av ordet.

Byggnadslagen (BL) är kortfattad angående kontrollen över byggandet. I 7 § BL sägs:

> "Det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten utövas av byggnadsnämnd.
> Länsstyrelsen har att öva tillsyn över planläggningen och byggnadsväsendet inom länet.
> Den allmänna uppsikten över planläggningen och byggnadsväsendet inom riket tillkommer statens planverk."

Varken i BL eller i kommentarerna (Bexelius m fl 1970) klargörs skillnaden mellan "närmaste inseende", "tillsyn" och "allmän uppsikt". I byggnadsstadgan (BS) anges byggnadsnämndens uppgifter närmare. BS § 1 säger bland annat att nämnden skall . . . "övervaka efterlevnaden av byggnadslagen, denna stadga och övriga föreskrifter angående byggandet". Dessa preciseras längre fram i BS. Det klargörs också att BN ska förhandspröva samt göra besiktningar.

I denna studie avses med *kontroll* genomdrivande av tvingande regler eller beslut. Exempel på sådana regler är föreskrifter i Svensk Byggnorm, men inte råd och anvisningar. (Se SBN 1975, avsnitt 0:41.) I kontrollen inkluderas fastställande av om avvikelse från plan eller föreskrift skett eller är på väg att ske. Därtill inkluderas åtgärd för att få rättning till stånd eller för att förebygga regelbrott. Åtgärden kan vara uppmaning, avslag på ansökan om byggnadslov, villkor förknippat med byggnadslov, vägran att utfärda slutbesiktningsintyg etc. Med kontroll avses alltså sådana åtgärder (sådan påverkan) som vidtas för att lagar, förordningar, föreskrifter, planer och administrativa beslut ska följas. Kärnan i denna definition är tvångsmomentet, som skiljer kontrollen från rådgivningen.

Den här valda definitionen av "kontroll" är snävare än "cybernetikernas" och organisationssociologernas men vidare än Tekniska Nomenklaturcentralens.

Om begreppet råd

I BS § 1 anges även byggnadsnämndens skyldighet "att lämna allmänheten råd och upplysningar i planläggnings-, fastighetsbildnings- och byggnadsfrågor;" Vad som innefattas i denna rådgivningsskyldighet är inte klarlagt i byggnadslagstiftningen. Tvärtom har detta varit föremål för diskussion och utredning. 1951 års byggnadsutredning behandlade avvägningen mellan byggnadsnämndernas kontrollerande respektive rådgivande verksamhet. Utredningen betonade kraftigt nämndens uppgift att som expertorgan hjälpa kommun och enskilda.[43] I arbetet med 1959 års byggnadsstadga framhöll departementschefen visserligen också nämndens roll som serviceorgan, men han noterade samtidigt att bristen på resurser torde inskränka möjligheterna att hjälpa enskilda med till exempel projektering (Bexelius m fl 1971, sid 334 ff).

Det har framhållits tidigare i det här kapitlet att i denna studie avses med *rådgivning* såväl "normativ påverkan" (propaganda, övertalning,

social påtryckning, vädjan) som utbildning, förordande av viss lösning (= rådgivning i snäv betydelse) samt teknisk information. Avgörande är att det är *frivilligt* för klienten att följa rådet eller uppmaningen. Följande ingår i rådgivning enligt min definition:

- ☐ Försök att påverka den byggandes värderingar om vad som är lämpligast i fråga om praktisk och estetisk utformning, ekonomi etc.
- ☐ Direkt problemlösningsarbete genom skissning, beräkning etc.
- ☐ Tekniska eller planmässiga upplysningar som inte innebär direkt normuttolkning utan som avser att hjälpa klienten att utforma olika alternativ eller värdera och välja mellan alternativ, det vill säga upplysningar i en situation där klienten har valfrihet.
- ☐ Service genom förmedling av rent administrativa upplysningar om vilka organ som kan kontaktas, vilka informationskällor som kan nyttjas etc.

Kapitel 6

Byggnadsnämndens styrmedel

I detta kapitel ska iakttagelser och resultat från fältstudien jämföras med förra kapitlets teoretiska diskussion. Uppgifterna från fältet har hämtats ur materialsammanställningen, som publicerats separat som Meddelande M79:4.

Typiseringen av styrmedel

Som tidigare nämnts utnyttjade vi indelningen av styrmedel i tvingande ("kontroll") och rådgivande ("råd"). Vi stötte inte på avgörande svårigheter i tillämpningen. Varje observationselement klassificerades och för 96 % av elementen var observatörernas klassificering samstämmig, vilket tyder på att gränsdragningen normalt var oproblematisk för oss. (Detta utesluter dock inte att bägge kan ha haft samstämmigt fel.) Det kan observeras att om en klient felaktigt uppfattade ett råd som tvingande så klassade vi det likafullt som råd. Vi betraktade det som ett missförstånd från klientens sida.[44)]

Begreppen kontroll och råd gick även bra att använda i samtal och intervjuer med tjänstemännen och politikerna. Dock kan ibland begreppet råd av vissa ha uppfattats som ungefär liktydigt med förebyggande och kontroll liktydigt med efterhandskontroll. Normalt verkade dock de intervjuade ta fasta på att tvångsmomentet var det som skilde.

Om gränsdragningen mellan kontroll och råd således fungerade, så var istället gränsdragningen mellan rådgivning och det vi kom att kalla orientering ibland oklar. Rådgivningen inkluderar, enligt förra kapitlet, påtryckningar, råd om bästa lösning, teknisk information samt viss administrativ service. Problemet var gränsdragningen mellan information och till exempel meningsutbyte om var på kartan fastigheten låg eller var på ritningen den diskuterade detaljen (elementet) fanns. Någon systematisk snedvridning av materialet torde detta dock inte ha orsakat. Sammanfattningsvis framstod således typiseringen av styrmedel som lämplig och därtill praktiskt möjlig att operationalisera (= tillämpa praktiskt vid fältstudie).

Av de 1.923 observerade elementen var huvuddelen (73 %) kontrollerande och resten rådgivande. Genomsnittlig andel kontrollerande element varierade i de sex kommunerna från knappt 60 % till 80 %. Skillnaderna mellan kommunerna förklaras i materialet ej av kommunstorlek, tillväxttakt eller tätortsgrad. Förklaringen torde få sökas i till exempel olika typer av möten, vilket tas upp längre fram. Trots variationerna är det tydligt att byggnadsnämndernas tillsyn främst är kontrollerande och till en mindre del rådgivande.

Om reaktioner på olika styrmedel

Som framhölls i kapitel 3 är denna studie inte inriktad på styrningens effekter och därför har inte heller klienternas reaktion på styrningen undersökts systematiskt. Vissa iakttagelser har dock gjorts.

Attityder och engagemang

Enligt Etzioni kan tre huvudtyper av engagemang identifieras, även om det snarast är fråga om en kontinuerlig skala. Han anger positivt, beräknande och negativt (alienerat) engagemang. Vi har naturligtvis stött på såväl positiva som negativa uttalanden hos klienter.

Klienter, inte sällan amatörer, gav ibland uttryck för uppskattning av och respekt för byggnadsnämnden på ett sätt som nog kan klassas som positivt engagemang. På motsvarande sätt förekom brist på uppskattning och en negativ inställning, som torde kunna uppfattas som alienerad. Det fanns även de, som visade ett mellanting, det vill säga ett affärsmässigt uppträdande. Vi har dock, som nämnts inte ställt oss uppgiften att undersöka klienternas reaktioner.

Samband mellan styrmedel och engagemang

Exempel på troliga samband mellan typ av styrmedel och engagemang eller attityd har påträffats. Oftast har det då varit fråga om rädsla för föreläggande om ändring eller rädsla för uteblivet godkännande. (Se till exempel M78:18 sid 61.) Man har alltså visat en rädsla för myndigheten eller snarare för dess sanktioner.

Tjänstemännen har i samtal och intervjuer ofta framhållit betydelsen av att främja klienternas attityd genom lämpligt agerande och omdömesgill tillämpning av tvingande styrmedel. Om deras bedömning är riktig har således typen av styrmedel inverkan på klienternas attityd och engagemang.

Det som sagts hittills är dock inte utan undantag. Vissa klienter har nämnt att det är naturligt och riktigt att myndigheterna bevakar till exempel säkerheten. Ett tydligt fall är den grupphusbyggare i Västerås (ärende 50 i M78:18) som tvingades ändra säkerhetsventil och golvbrunn vid värmeväxlarna, men som ändå inte fann anledning att efteråt kritisera inspektören. Den tvångsmässiga styrningen syntes snarast sammanhänga med en beräknande, förhandlingsmässig attityd. En professionell byggare framhöll för oss betydelsen av goda relationer till byggnadsnämnden och hans uppträdande skulle kunna kallas beräknande (M78:18 sid 48). I flera andra fall har entreprenörernas platschefer eller ansvariga arbetsledare (det har alltså gällt professionella klienter) uttryckt sig positivt över byggnadsinspektörens kontroll. Snarast borde denna utökas, eftersom den är en hjälp för arbetsledningen att få arbetarna att inte slarva (se till exempel M78:13 sid 48 eller M78:18 sid 57). Möjligen bör denna positiva attityd snarast ses som ett uttryck för att klienten anpassat sig till den obligatoriska kontrollen (”gjort en dygd av nödvändigheten”) och kanske bör deras attityd därmed ses som beräknande.

Vi har inte sällan iakttagit negativa klientrelationer och hört kritiska uttalanden, som vi inte kopplat till typen av styrmedel (det vill säga till tvångsmomentet) utan till andra faktorer. Ibland synes uttalandena ha gällt *vad* som påpekats snarare än om tvång förelegat. Exempel är påpekanden om planlösning av kök eller vardagsrum. (Se till exempel

ärende 58 i M78:14 eller ärende 16 och 19 i M78:16.) Det är då målet och inte medlet som ifrågasätts. I andra fall har det gällt negativa reaktioner över senkomna påpekanden. Då är det snarare tidpunkten än styrmedlet det gäller, det vill säga det är styrmedlets användning som kritiserats. (Se till exempel ärende 22 och 46 i M78:14, 23 i M78:16 och 27 i M78:18.) Långsam handläggning av ärenden kan också utlösa negativa reaktioner. Det finns således andra faktorer än typen av styrmedel som kan utlösa negativa reaktioner och attityder. Troligen förvärras dock reaktionen om tvång föreligger eftersom klienten då inte kan strunta i påpekandet eller det uteblivna byggnadslovet. Det här sagda ger inte anledning att ifrågasätta Etzioni's hypotes, men däremot ges anledning att nyansera den något till ungefär följande hypotes:

> Tvångsmässiga styrmedel tenderar att sammanhänga med en negativ (alienerad) attityd från klientens sida. Den negativa attityden förvärras om målet med styrningen inte uppfattas som legitimt, eller om styrimpulsen kommer sent till exempel på grund av långsam handläggning.

Dela upp i tre typer av "krångel"

Det nyss sagda kan uttryckas som att det finns tre orsaker till negativa reaktioner, nämligen sådant som beror av

1) målet (till exempel att det inte uppfattas som legitimt)
2) medlet
3) medlets användning (till exempel senkomna påpekanden).

Negativa reaktioner är vad som leder till kritik mot "byggkrångel". Det hittills funna tyder således på att det finns tre orsaker till "byggkrångel". För att kunna åtgärda olika typer av krångel bör de tre orsakerna hållas isär och behandlas var för sig. Vi har här således funnit stöd för påståendet i kapitel 3 om att frågorna om målen, medlen respektive användningen bör skiljas åt. De bör tydligen skiljas inte bara för att främja styrningens effekter utan även för att möjliggöra att "krångel" undviks.

Motstridiga styrmedel?

Hur klarar byggnadsnämnden den av Etzioni framhållna motsättningen mellan olika typer av styrmedel?

Ofta ej motstridiga

I vårt material framkommer ingen grundläggande och generell motsättning mellan rådgivning och kontroll hos tjänstemännen. I slutintervjuerna svarade nämligen två tredjedelar (20 st) av tjänstemännen att råd och kontroll inte står i konflikt med varandra. En sjättedel (5 st) svarade att konflikt kan uppstå i vissa fall, nämligen då tjänstemannen själv anser en föreskrift olämplig. Två personer svarade att sambandet mellan rådgivning och kontroll snarast är positivt. Intervjusvaren stöds i stor utsträckning av den uppfattning vi fått genom iaktta-

gelser och diskussioner. Råd och kontroll används vanligen blandade vid ett och samma möte. Detta är den allmänna bild vi fått, men den är inte utan undantag.

Förklaringen till byggnadsnämndens ofta fördelaktiga kombination av två olika styrmedelstyper synes vara att de tvingande föreskrifter, som genomdrives, oftast uppfattas som befogade och att det i de flesta fall ligger i den byggandes eget intresse att följa föreskriften. I de fall då föreskriften inte uppfattas som välmotiverad uppfattar dock tjänstemännen det som obehagligt att behöva genomdriva den. Detta undviker de så långt det är möjligt. (Se till exempel ärende 21 i M78:15, 21 i M78:16 samt 30 och 65 i M78:18. Se även not 45.) Uppfattningen om styrningens (målets) legitimitet förefaller spela väl så stor roll för attityden som den principiella typen av påverkansmekanism.

Några tjänstemän framhöll att ett skäl till att rådgivning och kontroll går ”hand-i-hand” är att tvånget medför att tjänsteman och klient överhuvudtaget möts, varvid tillfälle till rådgivning skapas. Utan detta ”obligatoriska samråd” skulle mycket av rådgivningen inte ske alls. En praktiskt betingad motsättning finns dock på myndighetssidan. Naturligtvis konkurrerar kontrollen och rådgivningen om samma knappa resurser. Denna typ av konflikt drabbar emellertid även styrmedel av samma karaktär. Principiellt intressant är dock att vid konflikt prioriteras kontrollen och rådgivningen skjuts i bakgrunden. Mer om detta längre fram.

Om det således normalt inte föreligger någon motsättning mellan tvångsmässig och rådgivande påverkan, vad tjänstemännen anbelangar, så gäller inte sällan motsatsen på klientsidan. Rädsla för myndigheten försvårar rådgivning (se ovan). Den som blir utsatt för tvingande krav på ändringar är ofta inte mottaglig för råd. Allt som påpekas uppfattas då lätt negativt. (Se till exempel ärende 8 i M78:13, ärende 22 och 58 i M78:14 och ärende 6 i M78:16.) En sådan negativ attityd hos klienter förvärras av att de ibland uppfattar råd och hjälp som tvång eller som att tjänstemannen ”lägger näsan i blöt”. Majoriteten av tjänstemännen uppgav att denna typ av negativ missuppfattning från klientens sida förekommer (4 svarade ”ja” och 17 svarade ”ja, ibland” eller liknande). En tjänsteman sade angående förekomsten av denna typ av missförstånd:

> ”Ja för tusan. Det gäller alla kategorier. Dom ser oss som en myndighet som inte ska blanda sig i. Det beror på deras självständighet. Värst är det när man kommer sent i processen.”

Dual organisation

Kontrollen dominerar men det rådgivande inslaget är så starkt att relationen mellan byggnadsnämnden och allmänheten generellt, med Etzioni's terminologi, torde kunna betecknas som *dual.* I de kommuner där kontrollen är särskilt dominant torde dock mönstret kunna betecknas som tvångsmässigt men med ett sekundärt, rådgivande mönster.

Hur hanteras dualiteten?

Normalt blandas rådgivande och kontrollerande observationselement i ett och samma möte, vilket oftast synes fungera bra. De motsättningar som nämnts klaras av på till exempel följande vis:

- ☐ Om tjänstemannen uppfattar en föreskrift som för hård eller obefogad så underlåter han ibland att ta upp iakttagen avvikelse. Detta sker relativt ofta när det gäller vissa svartbyggen.
- ☐ Tjänstemannen gör ett påpekande (eventuellt i slutbesiktningsintyget) men undviker att genom en efterbesiktning säkerställa att efterrättelse skett. Påpekande om att barnsäkerhetsdetaljerna i köket skall monteras görs ibland pliktskyldigast, trots att tjänstemannen vet att de kommer att förbli omonterade.
- ☐ Ibland gör istället tjänstemannen en mycket välvillig tolkning av en föreskrift (se till exempel ärende 30 och 54 i M78:18).
- ☐ I de fall klienten har en negativ attityd blir mötet vanligen inriktat på kontroll. Den mesta rådgivningen sker nämligen på fråga av klienten och det förutsätter en positiv attityd.

De olika sätten att klara motstridigheter innebär att styrningen inte utförs helt enligt reglerna eller helt som avsett. Vissa aspekter överhoppas eller sköts halvhjärtat. Detta är alltså exempel på att styrningens effekter påverkas av styrmedelsanvändningen.

Motstridiga mål och motstridiga medel

Orsakerna till att olika typer av styrmedel är motstridiga kan vara två nämligen:

a) Motstridiga mål. Om råd respektive kontroll ska uppfylla två olika och motstridiga mål (till exempel hjälp åt den byggande respektive bevakning av grannes rätt) kan det uppstå konflikt. Här är dock styrmedelskonflikten bara ett symptom på målkonflikten.

b) Styrmedlens inneboende karaktär. Troligen kan klienternas oemottaglighet för rådgivning föras hit. Tjänstemannens obenägenhet att vara "polis" kan också föras hit.

Låt oss anta att byggnadsnämnden har två typer av styrmedel till förfogande (kontroll respektive råd) och att det finns två huvudtyper av mål som skall uppfyllas. Den ena måltypen antas främst främja samhällets, brukarnas och grannars intressen på både kort och lång sikt. Den andra typen av mål antas främst främja klientens (den byggandes) intressen, som i många fall är kortsiktigare än samhällets. I ett möte mellan tjänstemannen och klienten kan då konflikter uppträda, se figur 12.

Målkonflikten löses av myndigheten, som därvid i princip fattar ett politiskt beslut. I praktiken gör tjänstemannen ofta en bedömning på stående fot. När målkonflikten är bilagd har fallet överförts till vänstra kolumnen. Ibland löses konflikten helt enkelt genom att det aktuella "elementet" negligeras (tjänstemannen "blundar").

	Ett mål eller två förenliga mål	Två motstridiga mål
Två styrmedel, ej motstridiga	**Exempel:** Krav på armeringsmängd (säkerhet) Råd om najning av armering (ekonomi) Oproblematiskt. Vanligt. Innebär dualt mönster	**Exempel:** Krav att olovlig utbyggnad av källare stoppas Råd om hur källartakets tätskikt anslutes till husvägg och om hur återfyllning sker BN måste lösa målkonflikten innan styrning sker. Därefter dualt mönster. Detta förekommer
Två motstridiga styrmedel	**Exempel:** Krav på visst täckskikt betong under armeringen (säkerhet) Råd om att specialklotsar är effektivare och säkrare än de lösa stenar klienten lagt under järnen Klientens reaktioner kan göra att det ena styrmedlet ej fungerar. Detta förekommer	**Exempel:** Samma som ovan om kravet nämns och klienten blir upprörd och sedan ej lyssnar på råd Såväl BN som klienten är här i konfliktsituation

Figur 12. Olika mål/medel-kombinationer med avseende på motstridighet vid möten mellan tjänstemän och klienter.

Styrmedelskonflikten löses endera inte alls (vanligen uteblir då rådgivningen) eller också löses den genom att klientens attityd förbättras, till exempel genom upplysning om styrningens motiv och uppbyggnad. Om detta klaras av har fallet överförts till den övre raden i schemat.

Enligt vårt material förekommer alla de fyra fallen. Som framgått ovan är det oproblematiska fallet vanligt. För att säkerställa att det duala mönstret fungerar, det vill säga för att undvika att alltför många fall hamnar i de högra och de nedre rutorna bör följande beaktas:

- ☐ Målkonflikter motverkas eller undviks helt om normerna är aktuella, välgrundade och lätta att motivera. En bättre erfarenhetsåterföring till de normskrivande myndigheterna skulle kunna bidra till att olämpliga föreskrifter ändras. I intervjuerna har många efterlyst en utbyggd erfarenhetsåterföring.
- ☐ Målkonflikter löses i praktiken ofta genom dispenser (ofta ”informella dispenser”) eller välvilliga tolkningar. Dessa dispenser innehåller information om målkonflikter, som kanske är onödiga. En utökad användning av dispenser från föreskrifter skulle kunna lösa vissa fall där tjänstemannen hamnar i dilemma.
- ☐ En positivare attityd från klienternas sida skulle öka möjligheterna till samtidig rådgivning och kontroll. Information om motiven för styrningen är viktig. ”Marknadsföring” av BN likaså.
- ☐ Försiktighet med att ålägga byggnadsnämnden fler kontrolluppgifter, som förstärker kontrollrollen (”byggpolisrollen”) ökar chansen att klienten lyssnar på råd.

Kontrollens dominans

Byggnadsnämnderna har såväl kontroll- som rådgivningsuppgifter. Enligt vårt material dominerar kontrollen och utgör omkring 3/4 av verksamheten. Tjänstemännen framhöll i intervjuerna att rådgivningen borde vara mer omfattande, men att detta inte hinns med. Det talar för att rådgivningen undanträngs vid resursbrist vilket styrks av att andelen råd var lägst i kommuner med intensivt byggande. (Se tabell 4 i kapitel 8, som visar att i kommuner med hög tillväxttakt var andelen råd låg.) Frågan är varför just kontrollen är dominant på rådgivningens bekostnad.

Ett skäl kan vara att det finns föreskrifter om formalia och om hur kontroll ska utföras medan motsvarande inte finns om rådgivning.[46] Även om tjänstemännen, enligt vad jag tidigare beskrivit, varierar tillämpningen av tvingande regler, har deras handlingsutrymme gränser. Normalt är tjänstemännen inte beredda att gå så långt att de riskerar att begå sådana formella fel, som kan resultera i kritik och tillrättavisningar. Då tar de formella ansvarsförhållandena överhanden. Våra iakttagelser visar klart på hur tjänstemännen undviker sådana risker. Särskilt tydligt syns detta när det gäller ärenden där det råder tvist mellan olika parter. Tjänstemännen är normalt positiva till regler och önskar ofta precisare regler för att undvika oklarheter.[47]

Ett annat skäl för kontrollens dominans kan vara att sådant som är konkret och kanske till och med kvantifierat, vilket föreskrifter ofta är, tränger undan det som inte är kvantifierat och därigenom mindre gripbart.[48]

Ett tredje skäl kan var den brist på incitament till klientservice, som är vanlig i organisationer. Etzioni har framhållit detta. Han hävdar att de tjänstemän

> ”som har framgång i sina relationer till klienterna kan finna det svårare att bli befordrade än de som förbereder sig för nästa, mindre klientinriktade nivå genom att vara mer inriktade på organisationen än klienten. För att sammanfatta: Att vara alltför klientinriktad och att föra klientens krav uppåt till överordnade är en tämligen otacksam erfarenhet inom många organisationer” (Etzioni 1966, sid 155).

För BN-tjänstemännen torde organisationen inte belöna klienthjälp i nämnvärd grad. Vi har däremot noterat tecken på motsatsen. Se till exempel ärende 20 i Meddelande M78:13, där en tjänstemans engagemang för att hjälpa en klient fick kritik av överordnad.

Ett fjärde skäl för att rådgivningen kommer i skymundan kan vara det tidigare nämnda fenomenet att klienterna ibland inte är mottagliga för råd. Det kan bero på att de har en försvarsattityd mot myndigheten, byggnadsnämnden och, som det ibland uppfattas, dess ”byggpolisfunktion”. Klienterna kan dra sig för att fråga om råd av rädsla för att tjänstemannen ska upptäcka något fel. Detta har nämnts av klienter. Motsvarande fenomen har även iakttagits i en studie av poliser (Wilson, 1973, sid 161 f). Ett bidragande skäl till klienternas ibland negativa attityd torde vara att de inte vet att byggnadsnämnden bland

annat har till uppgift att hjälpa dem. I den nyss nämnda polisstudien noterades att allmänhetens attityd var omotiverat negativ på grund av att den inte kände till polisens insatser som socialarbetare (a.a. sid 161 f).

Vilket styrmedel anses önskvärt?

I förra avsnittet hävdades att rådgivning och kontroll är möjliga att tillämpa samtidigt. Nu är frågan om det är önskvärt att de samordnas. Byggnadslagstiftningen påfordrar bägge. En annan grund för att bedöma önskvärdheten av de bägge styrmedlen är tjänstemännens och byggnadsnämndsledamöternas bedömningar. Vi tog upp frågan i slutintervjuerna. Närmare hälften av tjänstemännen förklarade sig föredra rådgivning medan något färre framhöll att kontroll behövs ibland. På frågan om behovet (till skillnad från önskvärdheten) var huvudtendensen att självbyggare (amatörer) fordrar både rådgivning och kontroll medan de professionella främst behöver kontrolleras. Enligt våra observationer stämmer fördelningen av råd respektive kontroll i detta avseende relativt väl överens med de behov, som angavs i tjänstemännens intervjuer. Däremot är rådgivningsandelen mindre än tjänstemännen skulle önska. (Se kapitel V i M79:4.)

Av politikerna ansåg sju att tillsynen borde ske med både rådgivning och kontroll medan fyra svarade att den främst borde ske med rådgivning (två svarade ej).

Sammanfattningsvis gav således intervjusvaren att såväl rådgivning som kontroll behövs. Önskvärdheten av rådgivning betonades vilket med tanke på att rådgivningen idag är mindre omfattande än kontrollen snarast styrker att bägge typerna av styrmedel bör användas.

Sammanfattning

Fältmaterialet och mina resonemang ovan har lett mig till följande ”slutsatser”, vilka är att betrakta som obekräftade hypoteser:

- ☐ Uppdelning av styrmedel i tvingande (kallas här ”kontroll”) och rådgivande är möjlig att göra.
- ☐ Tvång tenderar att sammanhänga med en negativ klientattityd, men styrningens legitimitet och tidpunkt spelar också in
- ☐ Negativa reaktioner beror av olika saker, nämligen:
  1) målet
  2) styrmedlet
  3) medlets användning.
- ☐ Kontroll och rådgivning är i huvudsak inte motstridiga i byggnadsnämndstillsynen. Detta gäller under förutsättning att tjänstemannen uppfattar föreskrifterna som befogade och klienten inte intagit en negativ attityd till myndigheten.
- ☐ I de fall kontrollen och rådgivningen är motstridiga beror det ibland på målkonflikt och ibland på styrmedlens karaktär. Målkon-

flikter löses genom att avkall görs på något mål. Vid styrmedelskonflikt undanträngs vanligen rådgivningen.

- ☐ Målkonflikter motverkas om föreskrifterna är aktuella och välgrundade. Erfarenhetsåterföring bidrar till detta.
- ☐ Styrmedelskonflikter motverkas av en positivare klientattityd. En sådan främjas bland annat av upplysning om motiven för styrningen och om att myndigheten även har rådgivningsuppgifter samt av att rådgivningen betonas och belönas mer och kontrollen hålls tillbaka.

Kapitel 7

Styrmedlens användning — om byråkratins möte med klienterna

Tidigare har det nämnts flera gånger att styrmedlens användning och relationerna mellan myndigheten och dess klienter är betydelsefulla. I föreliggande kapitel ska användningen tas upp utförligare med hjälp av litteraturen. I nästa kapitel behandlas material från fältundersökningen.

Styrmedlen används i möten mellan tjänstemän och klienter, det vill säga i byråkratins möte med allmänheten. För att få reda på vilka faktorer som är av betydelse för dessa möten och vilka företeelser som kan förväntas ska jag ta upp resultat från olika studier. Flera av dessa har behandlats av Katz & Danet (1973). De har försökt generalisera resultaten i en modell, som jag utnyttjar. Inledningsvis diskuterar jag vad som kännetecknar en byråkrati, varvid Max Webers typmodell är en naturlig utgångspunkt.

Byråkrati som typmodell

Franz Kafkas ”Processen” och George Orwells ”1984” kan ses som skräckskildringar av människors konfrontation med byråkratin (Kafka, 1963, Orwell, 1949). I byggsammanhang riktas kritik mot byråkratisering, ”byggkrångel” och till och med mot ”stadsarkitekternas terror” (Malmsten, 1973). I dagligt tal är således begreppet byråkrati ofta ett skällsord, som innefattar otillbörlig behandling av allmänheten samt ineffektivitet.

Det finns också en omfattande vetenskaplig debatt om byråkrati. Även i sådana sammanhang används ordet ibland med negativ värdeladdning. I *bilaga 4* redogör jag för olika sätt att använda ordet och kommer där fram till att jag med begreppet byråkrati betecknar en organisation som präglas av

- ☐ klart definierade ansvarsområden för tjänstemännen
- ☐ specialisering
- ☐ skriftligt regelsystem
- ☐ tjänstetillsättningar och befordran baserade på kompetens och inte favoritism
- ☐ hierarkisk befälsstruktur
- ☐ objektiv och opersonlig behandling av ärenden.

Detta är Max Webers typmodell för en byråkrati (Weber, 1968, sid 956 ff). Den perfekta (eller ideala) byråkratin finns inte i verkligheten — ej heller vore detta önskvärt, ty det skulle förutsätta stabila förhållanden, rutinmässiga uppgifter och genomsnittliga människor.

Organisationer är mer eller mindre byråkratiserade. Webers modell kan sägas vara stommen i en teori för hur organisationer fungerar och därmed lämpad som utgångspunkt. Administrationens reella uppbyggnad och funktion varierar, och bör även variera, med hänsyn

till skilda förutsättningar och krav, vilket innebär att den stomme Weber givit behöver kompletteras med teorier om hur och varför tjänstemännens agerande varierar. I verkligheten har tjänstemännen större eller mindre handlingsutrymme. De tar mer eller mindre personliga hänsyn. De följer inte strikt uppifrån givna direktiv utan leds av egna mål, åsikter och känslor.[49] Detta gäller inte minst i mötet mellan byråkratin och klienterna.

Periferin i centrum

Den här studien sätter just mötet med byråkratins klienter i centrum. I den omfattande vetenskapliga litteraturen om byråkratier och byråkratisering behandlas främst fenomen *inom* organisationerna. Vad som händer i organisationernas periferi, det vill säga i kontakterna utåt, behandlas mindre ofta[50] Elihu Katz och Brenda Danet har försökt fylla denna lucka genom att ge ut en antologi om ”Bureaucracy and the public” (1973). De vill kombinera en samhällskritisk ansats med en vetenskaplig. Även James Wilson har ägnat sig åt klientrelationerna genom att göra en studie av den amerikanska polisen. Wilson uppfattar polismannens arbete som kärnpunkten i verksamheten — polismannen är ”the front-line worker” — och studien fokuseras just på relationerna mellan polismannen och hans klienter (Wilson, 1973, sid 2 f). Jag ska först relatera Katz & Danet's uppläggning i stora drag. Därefter tar jag upp olika faktorer från studier och resonemang, som finns i några undersökningar av klientmöten.

Katz & Danet's uppläggning

Max Weber anger principerna för en ideal byråkrati, varigenom bland annt godtycke motverkas (se vidare *bilaga 4*). Av dessa principer följer nedanstående regler för relationerna mellan tjänsteman och klient (enligt Katz & Danet, 1973, sid 4 ff):

- ☐ *Avgränsning,* (”specificity”), varmed avses att tjänstemannen bara skall lägga sig i det som rör ärendet. Motsatsen är oklar kompetensavgränsning.
- ☐ *Allmängiltighet* (”universalism”), som innebär att alla skall behandlas lika om ärendena är lika. Motsatsen är personhänsyn.
- ☐ *Känslomässig neutralitet* (”affective neutrality”), det vill säga tjänstemannen skall varken visa känslor eller styras av känslor. Motsatsen är känslomässigt engagemang.

Att uppfylla byråkratins principer kan emellertid medföra negativa konsekvenser såsom ineffektivitet, oåtkomlighet och opersonlighet. Katz & Danet (a.a. sid 38 f) anger följande problem som en syntes av den normativa byråkratiteorin och kritiken mot byråkratiernas funktion och effekter i praktiken:

- ☐ *Avgränsning kontra hela personen.* Byråkratins opersonlighet är otillfredsställande. Men personliga hänsyn medför ojämlikheter

och risk för personligt intrång. Här föreligger alltså ett dilemma.

- ☐ *Byråkratin och personligheten.* Det finns risk för att människor alltför väl passar in i byråkratin. Det kan bidra till överspecialisering, överdriven rutinisering och rigiditet. Följden kan bli att procedurerna blir självändamål. Redan Max Weber oroade sig för att humanistiska värden skulle gå förlorade i byråkratin.
- ☐ *Kontrollproblemet.* "Direktörernas revolution" (det vill säga chefstjänstemännens ökade inflytande) och teknokratin aktualiserar frågan om det demokratiska inflytandet, det vill säga risken för att demokratin sätts ur spel.

Katz & Danet's utgångspunkt är att klienterna skall betjänas med rättvisa regler, mänsklig behandling och resonabla procedurer. Författarna vill undersöka vilka typer av byråkratier som tjänar klienterna bättre än andra. De försöker identifiera de organisatoriska och utomorganisatoriska faktorer, som påverkar hur kontakten mellan tjänsteman och klient går till och vilket resultat den får. Deras antologi har indelats i följande huvudavsnitt efter de tre kategorier av faktorer, som spelar in:

1. *Omgivningen,* det vill säga samhället med sin struktur och sina värderingar. Olika grupper och olika kulturer har till exempel olika intresse av allmängiltighet.
2. *Organisationen* med sina mål, sin storlek, specialisering, befälshierarki och sina rutiner. Sättet för mätning av byråkratins tjänster och andra prestationer spelar stor roll.
3. *Situationen,* vartill räknas platsen, tiden, kommunikationssättet, parternas förväntan, deras uppträdande etc.

Ovanstående faktorer påverkar vad som sker mellan tjänsteman och klient. Själva mötet, eller "interaktionen" som författarna uttrycker det, beskrivs i termer av uppträdande, händelser och utväxlande resurser (beslut, pengar, upplysningar, hjälp av olika slag etc).[51]

Byggnadsnämnden och omgivningen

Katz & Danet's huvudtes i antologins första del är att det råder en ömsesidig påverkan mellan organisationen och dess omgivning. Kulturella inflytelser behandlas. De värderingar som passar till en fungerande byråkrati finns inte i alla kulturer. Uppfattningar om mutor, nepotism, tjänstemeriter etc varierar. Vid studiet av olika svenska byggnadsnämnder bör den kulturella bakgrunden kunna betraktas som konstant.[52]

Kommunens egenskaper, till exempel storleken, spelar in (Wilson, 1973, sid 277). I små kommuner är organisationen liten, vilket påverkar relationerna. Sannolikheten att tjänstemannen eller klienten då är personligen känd är större (Katz & Danet, 1973, sid 35). Detta pekar mot att vid studium av byggnadsnämnder bör respektive kommuners egenskaper beskrivas, vilket görs i M79:4, kapitel III. Ju

större kommun desto mer kan byggnadsnämnden förväntas fungera enligt den byråkratiska modellen.

Förekomsten av kritik eller belöningar från överordnade, allmänheten eller massmedia påverkar tjänstemannens agerande (Katz & Danet, sid 89 ff). Man bör kunna förvänta sig att motsvarande typ av påverkan, till exempel från planverket, politikerna, JO och pressen spelar in på byggnadsnämndernas tjänstemän. Planverket har inflytande genom utlåtanden i vissa ärenden, genom skrivelser till byggnadsnämnderna (s k herdabrev) etc.

Även klienternas attityder, förväntan och uppträdande torde ha betydelse. Om en klient endast ser byggnadsnämndsprövningen som ett nålsöga att ta sig igenom och tjänstemannen som en obehaglig myndighetsperson kan detta förmodas påverka mötet på ett helt annat sätt, än om nämnden och dess personal främst ses som konsulter till allmänhetens tjänst.

Tjänstemannen och organisationens egenskaper

Tjänstemannens handlingsutrymme och hans sätt att använda det beror av arbetsuppgifter, föreskrifter, praxis, organisationens uppbyggnad och ledningens krav. Sättet att mäta och belöna prestationer påverkar inriktningen av tjänstemannens — och därmed organisationens — verksamhet. Klientorienterade mått såsom utbildningskvalitet eller vårdkvalitet är sällsynta. I stället används mått på till exempel antal utbildningsplatser, antal ärenden och deras handläggningstid eller mått på förbrukade resurser. Dessa typer av mått tenderar att missgynna dem som främst behöver organisationens tjänster.[53)]

Tillsynen över byggandet mäts i antal byggnadslovsgranskare och inspektörer, antal avverkade ärenden, antal byggda lägenheter samt antal veckors handläggningstid för byggnadslov. Dessa typiska yttre mått kan förväntas tendera att orientera verksamheten från hjälp och rådgivning av allehanda omätbara slag till snabb handläggning. En sådan orientering kan vara menlig för dem som främst behöver hjälp.

Det är vanligt med en spänning mellan tjänstemännens serviceorientering och hierarkins procedurkrav. Denna spänning kan vara nyttig, men den kan också vara negativ för de professionellas möjlighet att arbeta.[54)] Relationerna mellan över- och underordnade inom byråkratin spelar in när det gäller att förklara tjänstemännens agerande. Nya tjänstemän i en organisation visade sig enligt en studie osäkra, vilket gjorde att de strikt följde procedurerna. Stöd från äldre kollegor gav efterhand en säkerhet, som befrämjade mindre stela procedurer. Å andra sidan fanns tendenser till att äldre anställda noga följde procedurerna, troligen på grund av att de efterhand hade kommit att helt omfatta organisationens mål och krav. Ökad erfarenhet medförde alltså ökad möjlighet, men mindre intresse att hjälpa klienterna. (Katz & Danet, 1973, sid 229 ff.)

Ovanstående leder till att en beskrivning av organisationen är ett led i en förklaring av tjänstemännens agerande.

Mötessituationen

I Katz & Danet's bok är det främst två typer av faktorer som tas upp i samband med själva situationen. Den ena typen är psykologiska faktorer, såsom parternas förväntan på den andres agerande, deras förtroende för eller rädsla för varandra etc. I detta sammanhang beskrivs också aktörernas uppträdande, deras strategier, deras knep för att påverka varandra, maktsituationen etc. Den andra typen är ytliga faktorer såsom kläder, rummets storlek, kommunikationssätt och tidpunkt.

I föreliggande studie av byggnadstillsynen bör både ärendet, klienten och själva situationen beskrivas eftersom mötets förlopp och innehåll tydligen beror av dessa faktorer. Tjänstemannens och klientens attityd och förväntan tas upp. Vidare bör klientens kompetens och hans typ av organisation beskrivas, samt byggobjektets egenskaper (storlek, hustyp etc). När det sedan gäller själva mötessituationen bör det först och främst fastställas om det gäller byggnadslov, slutbesiktning eller dylikt. Vidare torde tidpunkten i byggprocessen spela roll för mötets innehåll. (Se nedan.)

Agerande

Om vi så lämnar de faktorer som bestämmer mötessituationen och övergår till själva mötets förlopp har vi mindre hjälp av Katz & Danet. ”Uppträdande” och ”händelser” har de tagit upp, men det är den tredje komponenten — ”utväxlade resurser” — det vill säga mötets reella innehåll, som vi främst är intresserade av. Vilka begrepp och indelningar, som skall användas för att hantera rådgivningens och kontrollens innehåll ger Katz & Danet inte besked om. Wilson däremot har gått in på detta. Han väljer att klassificera polisens agerande i tre kategorier, nämligen:

1) Väktarstilen (”watchman style”), varmed avses att polisen upprätthåller ordning snarare än laglydnad. Många småbrott ignoreras. Lagen nyttjas bara som ett medel för att upprätthålla ordningen (Wilson, 1973, sid 140). Brotten bedöms efter de omedelbara och personliga konsekvenserna och inte efter lagen.
   Väktarstilen innebär liten dokumentation och få ”formella” meriter för polismännen. Denna stil tillämpas därför ofta där kåren *inte* är specialiserad, det vill säga där det inte finns positioner att meritera sig för (a.a. sid 155). Detta är alltså en organisatorisk begränsning.
2) Legala stilen (”legalistic style”), som inriktas på laglydnad. Det innebär till exempel stor mängd trafikböter. När en polischef kräver mer legalistiskt uppträdande av sina män, innebär det slutet

för informella ingripanden, i vilka polismannen i kraft av sin auktoritet får folk att vara förnuftiga (a.a. sid 177).

3) Service-stilen, enligt vilken polisen ofta ingriper, men ogärna anhåller eller anmäler. Polisen arbetar informellt, till exempel genom att fyllerister skjutsas hem (a.a. sid 200). Detta förekommer speciellt i homogena medel-klasskommuner med gemensam uppfattning om behovet av ordning, men utan krav på "legalistic style". Detta förekommer *inte* i kommuner med rasproblem. I de kommuner där servicestilen dominerar har man medvetet gått in för detta. Man satsar på lokal förankring, propert och artigt uppträdande etc. Kommunstorleken torde spela stor roll (a.a. sid 211).

"Stil" kan här uppfattas som handlingsmönster. Wilson ägnar sig åt att analysera sambandet mellan olika polisstilar och olika organisatoriska och politiska förhållanden. Hans uppläggning är inte klanderfri. Hans "situationer" innehåller inslag av beteende genom att såväl initiativet som typen av ingripande kan påverkas av polismannens agerande i ett visst fall. Förutom att detta är en teoretisk oklarhet, innebär det praktiska svårigheter vid datainsamlandet, eftersom "situationen" inte kan bestämmas i förväg ("i förväg" = omedelbart före polismannens agerande). Jag ska därför eftersträva en striktare uppdelning mellan förutsättningarna för mötet och agerandet under mötet.

Några svenska undersökningar

I Sverige finns några undersökningar av relationer mellan myndighet och klient publicerade. Det har då, så vitt jag vet, främst gällt serviceorgan och inte organ med så stora inslag av kontrolluppgifter som byggnadsnämnderna. Vissa lärdomar torde dock kunna dras.

Per Kempe (1973) har ägnat sig åt relationerna mellan försäkringskassorna och dem som söker råd och bidrag. En förutsättning för att få kontakt är att medborgarna inte har en alltför negativ inställning. Ju större behov av hjälp klienten har desto mer negativ är samtidigt dennes attityd, genomsnittligt sett. Problem i relationerna kan uppstå på grund av skiftande krav och förväntningar samt på grund av olika god handläggning. Klienternas attityd och deras förväntan på mötet med myndigheten visade sig bland annat bero på

- ☐ den allmänna inställningen till samhällsorgan, som var rätt starkt korrelerad med attityden mot försäkringskassan
- ☐ kunskapen om myndigheten. De som har störst behov av kassans tjänster har inte de bästa kunskaperna om den. De främsta källorna till information visade sig vara brev, blanketter och broschyrer från försäkringskassan
- ☐ behovet av hjälp och myndighetens resurser att hjälpa
- ☐ tjänstemännens attityd och agerande. Ju yngre, mindre utbildade och lägre betalda tjänstemän desto sämre attityd mot klienterna

- egna erfarenheter av myndigheten. Händelseförloppet vid ett möte samt dess resultat är viktiga för värderingen.

Hans Berglind har sammanfattat några undersökningar av socialvården i tre kommuner (Berglind 1975). Det visade sig att politikerna i "glesbygdskommunen" tar mer aktiv del i ärendebehandlingen än kollegorna i de större kommunerna. I glesbygdskommunen går förtroendemännen emot tjänstemännens beslutsförslag i vart tredje fall. Det är snarast förtroendemannastyrning i "glesbygd" medan det är tjänstemannastyrning i "större stad". En stor del av såväl tjänstemän som politiker föredrar detaljerade lagar och föreskrifter. Det visade sig vidare att mindre än hälften av klienterna är nöjda med den hjälp de fått. Däremot ansåg något fler att personalen på socialbyrån verkligen försökte hjälpa. Inställningen till social service är ofta positiv, men klienterna upplever det som obehagligt att ta kontakt med socialbyrån.

Mats Thorslund (1975) har undersökt de personer som *inte* utnyttjat arbetsförmedlingens hjälp, trots att behov förelåg. Mot förmodan tyder resultaten på att klientens attityd mot förmedlingen, tidigare erfarenheter av den, samt klientens kunskaper om förmedlingen *inte* förklarar varför vissa klienter inte tar kontakt. Inte heller tycks rädsla för myndighetskontakt utgöra någon förklaring. Däremot torde den latente klientens bedömning att förmedlingen är oförmögen att hjälpa vara en förklaringsfaktor. Detta styrks av att i de fall klienten är missnöjd med ett besök beror det främst på att förmedlingen inte kunnat hjälpa. Otrevligt uppträdande från tjänstemännens sida är en annan anledning till missnöje.

De nämnda studierna är gjorda av sociologer och främst inriktade på attityder och förväntan. Även om Thorslunds undersökning i viss mån avviker från mönstret pekar studierna i huvudsak mot att både klienternas och tjänstemännens attityder och förväntningar spelar stor roll. En undersökning av hälsovårdsnämndsverksamheten styrker detta.[55] God utbildning på myndighetssidan och god information till klienterna, liksom stora hjälpmöjligheter ökar klientens benägenhet att ta kontakt med myndigheten samt befrämja relationerna mellan parterna.

Initiativet

Frågan om hur aktiv eller passiv tjänstemannen är visavi klienten tas upp av Wilson (1973). De svenska studierna tar också upp frågan om initiativet och fäster uppmärksamheten på om kontakt överhuvudtaget kom till stånd. Det är i dessa fall frågan om huruvida klienten tar initiativ till kontakt. Här ska jag uppehålla mig vid frågan om initiativets betydelse något.

Knut Dahl Jacobsen har studerat utvecklingen av den norska lantbruksförvaltningen. Han menar att kunskapsspridningen kan organiseras efter två alternativa modeller, som skiljer sig åt med avseende på var initiativet läggs. Enligt den ena modellen kommer hjälpsökan-

de klienter till den rådgivande tjänstemannen (''byråkratimodellen''). Det förutsätter alltså initiativ från klienten och kännedom hos denne om att hjälp står att få. Enligt den andra modellen går rådgivaren ut och inte bara ger råd utan han försöker även påverka attityder och värderingar, ungefär som en ''folklaerer'' (kan också kallas ''missionärsinriktning''). ''Folklärarlinjen'' är knappast förenlig med en byråkratisk organisation, säger Jacobsen (1964, sid 76).

Dahl Jacobsens studie liksom de svenska studierna gäller enbart rådgivnings- och hjälpverksamhet. För en sådan är tydligen parternas aktivitetsgrad viktig. Emellertid är möten med byggnadsnämnden till stor del obligatoriska (besiktningarna är det), varför initiativet till dessa möten inte är så intressant att ta upp i detta sammanhang. Däremot torde initiativet vara av betydelse när det gäller ej obligatoriska möten (i praktiken främst i byggnadslovsskedet).

Hittills har diskussionen gällt initiativ till att ett möte kommer till stånd. Det är en sak. Under ett mötes gång kan sedan olika parter ta initiativ till att olika detaljer (''element'') diskuteras. Det har undersökts vid våra observationer, eftersom det kan tänkas ha betydelse för bland annat vilken typ av styrmedel som används.

Förebyggande eller konstaterande

Kontroll av tillverkning tenderar att bli alltmer förebyggande, både inom den fasta industrin och inom byggandet. Det innebär att kontrollen sätts in innan fel begås. En förutsättning är en fungerande erfarenhetsåterföring, som ger underlag för lämpliga insatser. Utvecklingen mot mer förebyggande kontroll gör att begreppet kontroll vidgas till att alltmer innebära styrning (kvalitetsstyrning).[56]

I institutets tidigare studier av byggprocessen påtalades att sena myndighetsingripanden och sena beslut har negativa effekter på såväl byggprocessens förlopp som på myndigheternas möjligheter att utöva inflytande. Tidiga underhandskontakter sades ligga i bägge parters intresse. Ju senare byggnadsnämnden kommer in och begär en förändring desto svårare och dyrare är den att genomföra. Om nämnden kommer in sent i processen, ställs den lätt inför en konfliktsituation där myndigheten måste välja mellan att orsaka fördyringar för byggherren eller acceptera brister i den färdiga produkten. Därtill ger planering (det vill säga förebyggande verksamhet) mindre negativa psykologiska effekter än kontroll.[57]

I den teoretiska litteraturen har jag funnit denna aspekt behandlad, om än mycket litet. Etzioni delar upp kontrollmekanismerna i preventiva och post-faktum-mekanismer. De preventiva kontrollmekanismerna byggs oftast in i organisationen medan post-faktum-mekanismerna normalt segregeras.[58] (Jämför ansvarige arbetsledaren respektive byggnadsinspektionen.)

Med de definitioner av kontroll respektive råd som används i denna studie kan bägge vara såväl förebyggande som post-faktum (eller konstaterande, som jag kallar det). *Förebyggande kontroll* blir då upp-

lysning om tvingande föreskrift innan arbetet utförs. *Konstaterande kontroll* innebär att genomförd avvikelse från föreskrift uppmärksammas. *Förebyggande råd* gäller något ännu ej utfört, som ej är reglerat i föreskrift. *Konstaterande råd* gäller något som redan är utfört men ej strider mot föreskrifter. Däremot kanske det är mindre lämpligt utfört.

Konklusion

Tjänstemannens agerande under mötet med klienten kan förväntas präglas av variation och valfrihet inom en formell ram. Omgivningen, organisationen och situationen påverkar mötets förlopp och utfall. Vid studiet av byggnadsnämndernas tillsyn bör denna typ av variabler beaktas.

När det gäller själva mötet är de diskuterade författarna, som är sociologer, mest inriktade på psykologiska och sociologiska aspekter och mindre på mötets sakliga innehåll.

Föreliggande undersökning av byggnadsnämndens möte med sina klienter följer i princip Katz & Danet's uppläggning genom att följande faktorer klarläggs. (Se utförligare redovisning i M79:3 kapitel II.)

1) *Förutsättningarna för mötet.* Hit hör kommun- och organisationsvariabler samt de aktörsvariabler som gäller tjänstemännen. Hit hör också ärendevariablerna, som beskriver byggobjektet, klienten och den aktuella situationen (mötet). I princip är dessa variabler möjliga att objektivt bestämma innan mötet sker. Sune Carlson, som studerat företagsledares beteende, har identifierat variabeln ”typ av ärende”, vilken grovt sett är jämförbar med vad jag ovan kallat ”förutsättningarna för mötet”. (Carlson, 1951, sid 33.)
2) Nästa steg är att identifiera tjänstemannens *agerande under mötet.* (Detta kan jämföras med Sune Carlsons ”typ av åtgärd”.) Typen av ”transaktion” i form av råd eller kontroll blir en sak att undersöka. Initiativet och karaktären (det vill säga förebyggande eller ej) tas också upp.
3) Liksom för Wilson blir det ett naturligt tredje steg för att söka *faktorer som förklarar* varför ett visst agerande förekommer vid vissa typer av möten. Exempel på förklaringsfaktorer kan vara organisationens utformning, arbetsbelastningen eller tjänstemannens attityd. Dessa senare undersöks främst genom intervjuer.

Sammanfattningsvis studeras alltså mötet mellan tjänsteman och klient i tre steg: före mötet bestäms *förutsättningarna för mötet.* Under mötet och omedelbart därefter studeras *tjänstemannens agerande.* I den efterföljande analysen söks *faktorer som förklarar* varför agerandet blev det iakttagna.

Kapitel 8

Byggnadsnämndstjänstemännen och klienterna

I det här kapitlet redovisas resultat från fältstudien om byggnadsnämndens möte med allmänheten. Dessa resultat jämförs med vad jag i förra kapitlet fick fram ur litteraturen. Materialet är hämtat från sex kommuner och finns sammanställt i Meddelande M79:4.

Variationer

Tillsynen visade sig i praktiken variera på flera sätt, vilket var väntat. Så till exempel var andelen rådgivning 20 % i en kommun och hela 42 % i en annan. Detta är medeltal för alla studerade ärenden i respektive kommun. Mellan olika typer av ärenden var variationerna större. Även tillämpningen av tvingande regler skiftar mellan olika kommuner och olika ärenden och med hänsyn till vilka byggnadsdelar det gäller.

Initiativet till att olika observationselement togs upp var klientens i 9 % av fallen i en kommun och i 29 % av fallen i en annan. Tidpunkten för påtalande (det vill säga förebyggande eller konstaterande) varierade också kraftigt. Variationerna sammanhänger med typ av möte, typ av klient med mera, vilket strax ska diskuteras.

En slutsats av ovanstående är att variationerna är betydande. Det visade sig vidare att variationerna långt ifrån helt förklaras av sådana faktorer som typ av klient, typ av bygge osv. Även tjänstemännens uppfattning och förväntan liksom klientens attityd och parternas erfarenheter av varandra spelade in. Det styrker tesen om att tillämpningen av uppifrån givna mål och styrmedel blir beroende av lokala uppfattningar, förutsättningar och erfarenheter. Tjänstemännen har tydligen ett betydande handlingsutrymme.

Inverkande faktorer

Det framgick av diskussionen i förra kapitlet att många faktorer inverkar på mötenas förlopp och innehåll och därmed på tillsynens inriktning.

Kommunvariabler

Kommunstorleken framstår inte som korrelerad med styrmedelstypen. Däremot visade sig klientinitiativet större i de större kommunerna (omkring 30 % i de största mot närmare 10 % i de minsta kommunerna). Även andelen förebyggande element samvarierade med kommunstorleken om än med Hofors som notabelt undantag. Detta något överraskande resultat skulle kunna förklaras av att större kommuner har med välutbildad och professionell personal, vilket kan vara gynnsamt för klientrelationen. Detta, som för övrigt har hävdats av Pettersson (1978, kapitel 6), skulle möjligen kunna förklara Hofors' värden, eftersom Hofors trots sin litenhet har en relativt hög utbildningsnivå.

Tabell 4. Samband mellan kommunvariabler och tillsynens inriktning enligt fältmaterialet.
"Positivt" = variablerna ökar samtidigt.
"Negativt" = ena variabeln ökar om den andra minskar.
I övriga fall har tydligt samband ej framträtt.

	Andel rådgivning	Andel klientinitiativ	Andel förebyggande
Kommunstorlek	—	Positivt	Positivt
Tätortsgrad	—	—	Positivt
Tillväxttakt	Negativt	—	—

Tätortsgraden förefaller inte sammanhänga med styrmedelstypen eller initiativet, medan andelen förebyggande element möjligen gör det.

Tillväxttakten samvarierar mycket väl med andelen kontroll. Detta skulle kunna bero på, att i expansiva kommuner byggs det så mycket att byggnadsnämnderna inte hinner ägna sig åt rådgivning. Klientinitiativet och tidpunkten visade emellertid inte samvariation med tillväxten.

Sammanfattningsvis förefaller tillsynen skilja mellan olika kommuntyper, även om skillnaderna är relativt små och för flera variabler synbarligen obefintliga. Detta sagt utgående från de tre i observationerna noterade variablerna. I andra avseenden har klara skillnader noterats, till exempel när det gäller politikernas roll.

Politikernas roll

Vi fann inga nämnvärda skillnader mellan nämndledamöter från de olika politiska lägren när det gäller tillsynen över byggandet. Politiska meningsbrytningar kan däremot ibland uppstå i samband med den fysiska planeringen, men det behandlas inte här.

När det gäller byggnadsinspektionen är politikerna i alla sex kommunerna mycket lite insatta. De överlåter verksamheten åt tjänstemännen. Tillsynen av befintlig bebyggelse och svartbyggeärenden ligger på gränsen till byggnadslovsfrågor. De blir ibland föremål för diskussion bland politikerna, som genomgående har inställningen att dessa ärenden ska handläggas mjukt.

Byggnadslovsfrågorna visar en mer splittrad bild. I de två största kommunerna, det vill säga Täby och Västerås, är politikerna föga aktiva vid byggnadslovsgivning. I den mån beslut inte fattas av tjänstemännen med stöd av delegationsrätt, följs normalt föredragandes beslutsförslag. Bidragande till detta kan vara att de föredragande tjänstemännen i bägge kommunerna är gamla i gården medan politikerna inte suttit lika länge.

I de tre minsta kommunerna, det vill säga Håbo, Nordanstig och Hofors, är politikerna aktiva i byggnadslovsfrågor. Vi har iakttagit att de engagerar sig i både tekniska och estetiska frågor. Föredragandes förslag till beslut följs inte alltid. I några av intervjuerna framhöll också politikerna att det var de och inte tjänstemännen,

som skulle bestämma. Lägg därtill att beslutsrätt ej delegerats till tjänstemännen i samma utsträckning som i de större kommunerna, så blir slutsatsen att det är mer av förtroendemannastyrning i de små kommunerna och mer av tjänstemannastyrning i de stora. Berglind m fl (1975 sid 28 och 38) och Pettersson (1978, sid 145 f) har funnit motsvarande inom socialvården.

Alternativ tolkning

En alternativ tolkning av iakttagelserna vore att inte bara tjänstemannastyrningen utan *även* politikernas styrning är starkare i större kommuner. Detta skulle alltså betyda att den totala mängden styrning vore större i större kommuner, vilket är fullt möjligt, eftersom mängden kontroll kan skilja mellan olika organisationer. Detta har Tannenbaum visat med sin undersökning av kontrollens omfattning och fördelning i företag med olika grader av hierarkisk struktur. (Tannenbaum, 1974)

Organisationen

Av tjänstemännens intervjusvar i Täby och Västerås framgår att flera av dem mycket sällan eller aldrig har kontakt med politikerna, vilket torde bero bland annat på organisationernas storlek och hierarkiska struktur. Ju större kommun desto fler beslutsnivåer har tjänstemannaorganisationen. Därtill är tjänstemännen mer specialiserade i större kommuner.

Tjänstemännens mer självständiga handläggning av ärenden i de större kommunerna sammanhänger med organisatoriska förhållanden, till exempel delegerad beslutsrätt. I de små kommunerna saknades vid tiden för vår studie stadsarkitektkontor, det vill säga en självständig tjänstemannaorganisation underställd byggnadsnämnden. Detta innebär att de personer som utförde granskningar och besiktningar i de små kommunerna även hade andra uppgifter, till exempel upphandling och projektledning. Enligt vår enkät om tidsanvändningen sysslade de studerade tjänstemännen i de små kommunerna till bara 60 % med byggnadslovsgranskning, inspektion och dylikt. I de större kommunerna var siffran 90 %. Där är man således mer specialiserad, vilket även avspeglade sig i arbetsfördelningen och ärendehandläggningen internt samt i den mer hierarkiska beslutsstrukturen. Andra faktorer som skilde var den högre utbildningsnivån och den större andelen till tjänstemännen delegerade beslut, som återfanns i de stora kommunerna.

Sammanfattningsvis framstår de stora kommunernas organisationer i hög grad som byråkratier i Webers mening, medan de små kommunernas organisationer mera avviker från byråkratimodellen.

Omvärlden

Exempel på att överordnades och omvärldens förväntningar spelar in utgör svartbyggeärenden och tillsynen över den befintliga bebyggelsen. Som förklaring till det oftast svaga intresset för dessa typer av

problem nämndes genomgående att politikerna inte förväntade sig någon större aktivitet på dessa områden.

Ärendet och situationen

Sambanden mellan olika ärendevariabler och de av oss observerade måtten på tillsynens inriktning har grovt sammanfattats i tabell 5. Utförligare redovisning finns i kapitel IV i M79:4. Här några nyanseringar:

- ☐ Andelen rådgivning till amatörer och professionella var ungefär lika för enkla byggen, medan de mer komplicerade byggena, som endast professionella klienter sköter, hade mindre andel råd. Här föreligger alltså en samvariation mellan typ av bygge och klienttyp.
- ☐ Tabell 5 är baserad på medelvärden. Som tidigare nämnts är spridningen stor. Ett exempel på det är klienttypernas frågvishet.
- ☐ Amatörer fick i genomsnitt mer förebyggande tillsyn. I Håbo och Nordanstig var dock tendensen den motsatta. I dessa kommuner var det även förhållandevis vanligt att tjänstemannen mer eller mindre formellt förelade amatör-klienter att ändra något, som redan var utfört (''tvingande ändring''). Detta kan, i varje fall i Nordanstig, sammanhänga med att stadsarkitekten där hade uppenbara besvär med att få klienterna att komma i tidiga skeden.
- ☐ I de kommuner och för de kategorier av byggen där andelen förebyggande element var ovanligt stor var också andelen tvingande ändringar ovanligt liten och vice versa. Se vidare tabell 7.

Störst inverkan hade typen av möte, det vill säga skedet i byggprocessen vid vilket mötet skedde. Även övriga variabler visade samband, om än med stor spridning i materialet.

Tabell 5. Samband mellan ärendevariabler och tillsynens inriktning enligt fältmaterialet från sex kommuner.

	Andel rådgivning	Andel klientinitiativ	Andel förebyggande
Typ av klient	Mer råd till amatörer	Amatörer något mer frågvisa	Mer förebyggande mot amatörer
Typ av bygge	Mer råd till enkla byggen	Mer klientinitiativ vid enkla byggen	Lika vid enkla och medelsvåra byggen. Mindre vid komplicerade
Typ av möte	Mer i tidiga skeden	Mer i tidiga skeden	Mer i tidiga skeden

Tjänstemännens attityd

Enligt intervjuerna med tjänstemännen handlar de ofta med hänsyn till sin bedömning av klientens (främst arbetsledarens) kompetens, pålitlighet och behov av hjälp respektive kontroll. Detta styrker de iakttagna skillnaderna mellan klienttyperna. Det kan också förklara viss del av spridningen i materialet.

Till de bakgrundsfaktorer som påverkar tjänstemännens agerande hör deras ansvarsuppfattning och deras motivation. Intervjusvaren tyder på att deras reella ansvarsuppfattning inte överensstämmer med de formella ansvarsförhållandena. De uppfattar sig i hög grad ha ett ansvar mot klienterna/brukarna, även om deras formella ansvar främst riktas mot överordnade personer och centrala organ (kommunen, staten).

När det gäller vad som driver tjänstemännen i deras arbete, det vill säga deras incitament, är deras lojalitet mot klienterna än mer uttalad. Därtill är deras önskan att medverka till bra byggnader och ett bra samhällsbyggande, det vill säga deras professionella inställning, klart markerad. Sådan är den bild intervjuerna har givit. Det är sannolikt att bilden är förskönad. Emellertid torde tendensen i svaren vara riktig, ty våra egna iakttagelser av verksamheten pekar åt samma håll.

Det sagda styrker tesen om att tillämpningen av uppifrån givna mål och styrmedel i betydande grad blir beroende av lokala uppfattningar och inställningar. När det gäller byggnadsdelar, som tjänstemännen lärt sig att betrakta som viktiga (till exempel grundläggning, dränering, brandskydd och stommens stabilitet) drivs tillsynen hårdare än när det gäller smärre fall av olovligt byggande, barnsäkerhetsdetaljer i äldre människors bostäder etc. Även tillämpningen av tvingande regler kan således variera. Dock gäller, som nämnts tidigare, att de tvingande föreskrifterna tenderar att tränga undan rådgivning mer än vad många befattningshavare anser önskvärt (se kapitel 6).

Initiativet och förväntan

Möten i byggnadslovsskedet är formellt inte nödvändiga och kommer inte heller till stånd för alla projekt. Möten i det skedet sker oftast på initiativ av klienten. Rent generellt uppmanas allmänheten att i god tid ta kontakt med byggnadsnämnden, men många gör det alltså inte.

Enligt tidigare relaterade svenska studier berodde utebliven klientkontakt främst på obehaget, bristande information eller på en bedömning att myndigheten inte skulle kunna hjälpa. När det gäller byggnadsnämnder är det knappast obehagligt och framför allt inte förnedrande för klienten att ta kontakt. De övriga två förklaringarna kan gälla. Professionella klienter uttalade ofta att de bedömde att byggnadsnämnden inte hade större kunskaper än de själva. Mycket få föreföll att betrakta byggnadsnämnden som något serviceorgan. Flera professionella nämnde däremot att de alltid tog kontakt i god tid och att de följde råd för att därigenom öka möjligheterna till smidig behandling och till byggnadslov.

De flesta besiktningar, som utförs är obligatoriska. Arbetsledaren är skyldig anmäla när besiktning kan ske. Oftast sker också sådan anmälan, men ingalunda alltid. Utebliven anmälan kan bero på okunskap eller taktik.

Initiativet till observationselement

När sedan ett möte av något slag kommit till stånd tar någon av parterna initiativ till att element efter element blir granskat, diskuterat eller dylikt. Enligt fältstudiens observationer tas initiativet främst av tjänstemannen (vid närmare 4/5 av elementen). Det varierar dock. I tidigare skeden av ett byggprojekt är klienterna aktivare (40 % i byggnadslovsskedet mot 8 % vid slutbesiktningar). Amatörer frågar något mer än de professionella.

Ett skäl till den låga andelen klientinitiativ är ofta klientens rädsla för att råka peka på något som hindrar ett godkännande från myndigheten. Detta är mest accentuerat vid slutbesiktningarna. Besiktningen betraktas då ofta som ett nålsöga att trassla sig igenom (eller förbi). (Se till exempel ärende 54 i M78:18.)

Initiativet och inriktningen

När klienten tog initiativ till ett element var det oftast (i 68 % av fallen) rådgivande, medan tjänstemäns initiativ i endast 22 % av fallen gällde rådgivning. Vidare visade det sig att i kommuner med intensiv byggnadsverksamhet (Håbo, Täby och Västerås) var tjänstemännens initiativ till rådgivning lägst.

En bidragande orsak till att tjänstemännen tog initiativ till så förhållandevis få råd torde vara att inte sällan ”missuppfattas” deras ambition att hjälpa så att klienten anser att tjänstemannen ”lägger näsan i blöt”. Detta framkom vid intervjuer och kunde även iakttas vid några ärendeobservationer. Klienten har i sådana fall alltså inte någon förväntan om hjälp.

När klienterna frågar gäller det oftast (i 2/3 av elementen) något som ännu ej är utfört, det vill säga det är förebyggande. När tjänstemännen tog initiativet var det endast till 1/4 förebyggande. Amatörerna var något mer frågvisa än de professionella. De senare var särskilt obenägna att ta upp sådant som redan var utfört. Detta skulle kunna förklaras av att de är mer systematiskt inriktade på att få bygget godkänt och att de inte anser sig ha något att lära av tjänstemännen.

Ej uppsökande verksamhet

Tillsynsverksamheten kan i huvudsak betecknas som icke uppsökande, det vill säga det är främst klienterna som tar initiativ till att möten kommer till stånd. I det avseendet följer verksamheten snarare ”byråkratlinjen” än ”folklärarlinjen”, för att anknyta till Dahl Jacobsens termer. Även om det sedan under mötena främst är tjänstemännen som är aktiva, så är det i huvudsak initiativ till kontroll av konstaterande slag som tas. Detta kan tolkas som att tjänstemännen pliktskyldigast följer de tvingande reglerna, även om variationer uppvisas. Även detta talar för att verksamheten karaktäriseras som i huvudsak ”byråkratisk” (eller formell) i motsats till ”folklärarinriktad”.

En majoritet av politikerna och tjänstemännen förordar en förebyggande och rådgivande verksamhet, det vill säga en verksamhet mer enligt "folklärarlinjen".

Initiativ till möten respektive element

Jag har diskuterat två olika typer av initiativ. Den första gäller initiativ till att ett möte blir av, vilket är den typ av initiativ som enligt förra kapitlet omnämndes i litteraturen. Vanligast är att klienten tar initiativ. Man bör skilja på obligatoriska och frivilliga möten, varvid resultatet kan sammanfattas enligt tabell 6.

Tabell 6. Initiativ till att möten kommer till stånd. Sammanfattning av iakttagelser under fältstudien.

	Möten som kommer till stånd på	
	tjänstemannens initiativ	klientens initiativ (vanligast)
Frivilliga möten (främst i byggnadslovsskedet)	Förekommer ibland. (Motsvarar "folklärarlinjen" enligt Dahl Jacobsen)	Vanligt, speciellt om klienten har positiv attityd eller är beräknande ("byråkratilinjen" enligt Dahl Jacobsen)
Obligatoriska möten, dvs de flesta besiktningar	Innebär underlåtenhet från klienten. Förekommer t ex om klienten har negativ attityd, är taktisk eller okunnig	Vanligt, eftersom anmälan ska ske till BN

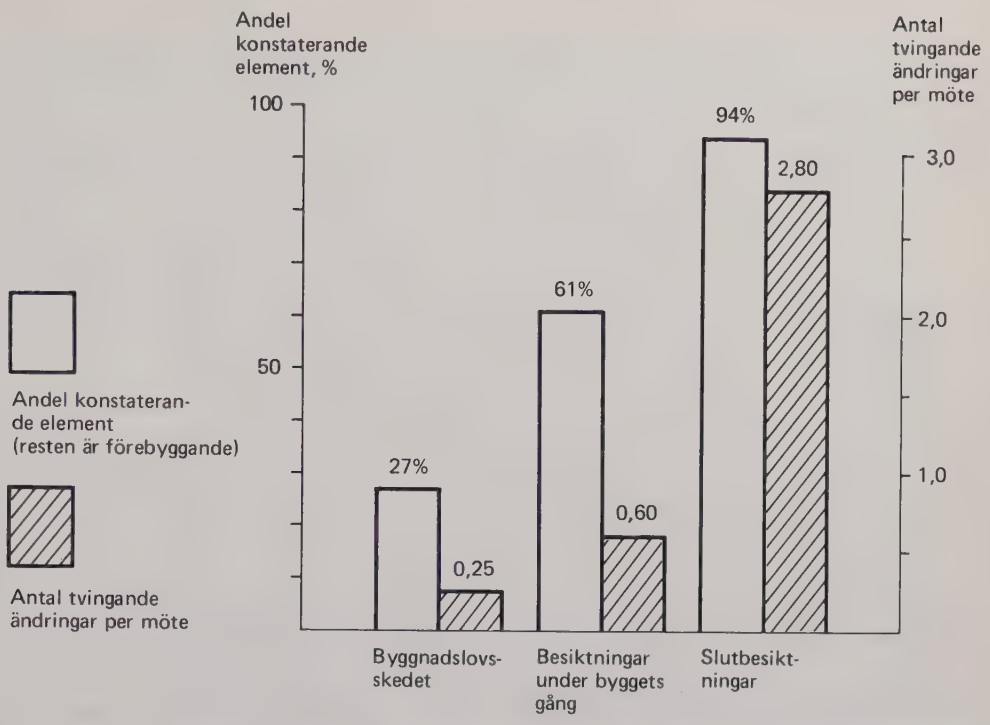
Den andra typen av initiativ gäller hur olika detaljer ("observationselement") under ett mötes gång blir föremål för granskning, diskussion eller dylikt. Fältundersökningen ägnades främst denna typ av initiativ. Därvid uppmärksammades samband mellan initiativet och såväl typen av styrmedel som tidpunkten ("karaktären") enl tabell 7.

Tabell 7. Initiativ under mötens gång. Sammanfattning av iakttagelser under fältstudien.

	Initiativ till "observationselement" tas av	
	tjänstemannen (80 % av fallen. Högst i småkommuner)	klienten (20 % av fallen. Mest i tidiga skeden av byggprocessen. Amatörer mer frågvisa än professionella)
Typ av styrmedel	Oftast kontrollerande	Oftast rådgivande
Tidpunkten (dvs var "elementet" utfört?)	Oftast konstaterande, dvs redan utfört	Oftast förebyggande. Särskilt då de professionella tar initiativ

Förebyggande och konstaterande

Som redan nämnts visade sig tidpunkten ha stor betydelse. Vi noterade aktivare klienter och mer rådgivning i tidigare skeden. Här ska jag emellertid diskutera tidpunkten för myndighetens tillsyn inte med avseende på skedet i processen utan med avseende på om den diskuterade detaljen ("observationselementet") är utförd eller ej. "Utförd" i byggnadslovsskedet avser att detaljen är redovisad i byggnadslovshandlingarna. Detta innebär att ett element kan vara konstaterande redan i byggnadslovsskedet. Som tidigare redovisats



Figur 13. Andelen konstaterande element samt antal tvingande ändringar per möte i olika skeden av byggprocessen.
I medeltal för hela materialet var andelen tvingande element 67 % och antalet tvingande ändringar 1,0 per möte.

fann vi emellertid, inte oväntat, att andelen förebyggande element var större i tidiga skeden. Se figur 13.

Av figuren framgår också det antal element, för vilka tjänstemannen utfärdade föreläggande eller någon form av påpekande om att en färdig detalj skulle ändras. En förklaring till dessa låga värden (1 ändring/möte i medeltal) är att tjänstemännen ofta undviker att påpeka olämpliga eller felaktiga utföranden om det inte är av stor betydelse. Det märkte vi inte sällan vid observationerna. I intervjuerna framkom också en tydlig ovilja mot att påpeka begångna fel. Det är impopulärt att skriva folk på näsan. Sena påpekanden utlöser nämligen ofta negativa reaktioner. Klienten är då i försvarsposition, vilket några av klientintervjuerna bekräftade.

Om man ser till sambandet mellan styrmedel och tidpunkt (''karaktär'') så befinns att när element var förebyggande så var de i 57 % av fallen rådgivande. Däremot, när element var konstaterande, var de i endast 13 % av fallen rådgivande (se M79:4, kapitel X). Detta betyder att innan en sak är utförd är det ungefär lika vanligt med påpekanden av tvingande som frivillig art. När en sak väl är utförd är det däremot sällan den blir föremål för rådgivning. Min förklaring är att tjänstemännen anser att det inte är någon idé — och inte heller välkommet — att ge råd när en sak är klar. Denna förklaring stöds av intervjuerna. En konsekvens av de uteblivna råden är att byggaren ej får lära sig ett lämpligare utförande inför nästa bygge.

I intervjuerna framkom också att de flesta anser att förebyggande tillsyn har stora fördelar. Det är billigare att göra rätt direkt. Även i klientintervjuerna framkom detta. Tidiga möten och tidiga ingripanden underlättar myndighetens möjligheter att påverka. Det är däremot svårare att ändra redan fattade beslut. Flera av våra observationer ger exempel på fördelar med tidiga kontakter (se till exempel ärendena 1, 6, 26, 27 och 61 i M78:18). Andra observationer illustrerar nackdelar av sena ingripanden. (Se till exempel ärende 18 i M78:13 och ärendena 6, 9, 11, 16, 19, 20, 22 och 23 i M78:16.) Av tabell 8 framgår att den förebyggande verksamheten torde ha ett direkt samband med lågt antal fel.

Där andelen förebyggande element var ovanligt stor, var också antalet tvingande ändringar ovanligt litet, och vice versa. Enda undantaget var komplicerade byggen i Täby. En tolkning är att en stor andel förebyggande verksamhet resulterar i färre fel och brister i husen, varför också antalet tvingande ändringar blir lågt. Tillsynen har i så fall haft god effekt.

Såväl intervjuerna som våra observationer tyder på att förebyggande insatser har stora fördelar av olika slag. Trots detta var endast 1/3 av verksamheten förebyggande. Här föreligger således en klar skillnad mellan önskat och verkligt beteende, vilket tjänstemännen vanligen var väl medvetna om. "Vi kommer alltid för sent" var en något uppgiven kommentar.

Sammanfattningsvis framstår det således som viktigt att verksamheten är förebyggande. Förebyggande verksamhet har ekonomiska fördelar samt är gynnsam för relationen mellan tjänsteman och kli-

Tabell 8. Jämförelse mellan andel förebyggande element och antal tvingande ändringar för olika typer av byggen. Resten, det vill säga det som inte är förebyggande, är konstaterande. (Källa: M79:4, sid 46)

Typ av bygge	Kommuner						
	Håbo	Täby	Tierp	Nordanstig	Hofors	Västerås	Alla
Enkla							
Andel förebyggande	22 %	61 %	30 %	18 %	64 %	32 %	34 %
Ändringar /möte	2,0	0,0	0,4	1,5	0,3	1,4	0,8
Medelsvåra							
Andel förebyggande	46 %**	24 %	44 %***	42 %	0 %**	48 %	36 %
Ändringar /möte	0,0	1,7	0,0	0,6	1,5	0,6	0,9
Komplicerade							
Andel förebyggande	—	35 %	—	—	—	12 %	19 %
Ändringar /möte	—	1,8	—	—	—	2,3	2,1

** resp *** *Endast två resp tre ärenden. Antalet element, som procenttalet räknats på, är dock minst 15.*

ent. Denna viktiga faktor bör komplettera den uppsättning faktorer Katz & Danet angivit. Avvikelse mellan de inblandades önskan om förebyggande verksamhet och verklighetens konstaterande inriktning bör observeras. Variationerna mellan ärenden och kommuner tyder på att inriktningen av tillsynen går att påverka, när det gäller om den är förebyggande eller ej.

Normer och lokal anpassning

Som nämndes i inledningskapitlen har debatten om samhällets styrning av byggandet i mycket rört normsystemet, det vill säga av myndigheterna uppställda regler. Ett av huvudargumenten mot centralt utfärdade regler har varit att de hindrar byggnaders anpassning till lokala önskemål och förutsättningar. I fältarbetet togs denna fråga upp särskilt (se kapitel VII i Meddelande M79:4).

Våra intervjuer, liksom våra iakttagelser, ger mycket lite stöd för argumentet att regelsystemet hindrar vettiga och önskvärda lösningar. En förklaring är att tjänstemännen ofta genom smidiga tolkningar medger lösningar som klienterna önskar. Inte sällan innebär det smärre avsteg från föreskrifterna (”informella dispenser”). Några tjänstemän framhöll att genom tidiga kontakter med byggnadsnämnden kan man undvika att normer blir till hinder för lokala variationer (se till exempel M78:17, kapitel VII).

En huvudtes i denna rapport är att den lokala administrationens sätt att använda styrmedlen — regelsystemet — i betydande grad avgör styrningens effekter. Våra iakttagelser och intervjuer om normsystemet styrker denna tes.[59)]

Sammanfattning

Med stöd av litteraturgenomgången i kapitel 7 och materialet från fältundersökningen har jag kommit fram till följande hypoteser:

- ☐ Styrmedelsanvändningen varierar i hög grad. Tjänstemännen har ett betydande handlingsutrymme.
- ☐ I större kommuner är tillsynen mer förebyggande och klienterna aktivare än i små kommuner. Andelen rådgivning skiljer dock ej.
- ☐ Tätortsgraden har inget betydande samband med tillsynens inriktning.
- ☐ I kommuner som växer är andelen rådgivning lägre än i stagnerande kommuner.
- ☐ Förtroendemännen utövar ett större inflytande över tillsynen i små kommuner än i stora.
- ☐ I de stora kommunerna är tillsynsverksamheten mer hierarkiskt organiserad och handläggarna mer specialiserade än i små kommuner, det vill säga verksamheten fungerar i de stora kommunerna mer enligt Webers byråkratimodell.
- ☐ Klienternas attityd och kompetens påverkar tillsynens inriktning.

- ☐ Amatörer är något mer frågvisa än professionella klienter. Tillsynen av amatörer är mer rådgivande och förebyggande än tillsynen av de professionella.
- ☐ Andelen råd och andelen förebyggande tillsyn är klart större i tidiga skeden än i sena. Klienterna är då också aktivare än senare i byggprocessen.
- ☐ Tjänstemännen uppfattar sig ha ett betydande ansvar mot klienterna. De anser att verksamheten borde vara mer rådgivande och förebyggande än den är.
- ☐ Initiativ till möten tas vanligen av klienterna.
- ☐ Initiativ till att olika detaljer behandlas under mötenas gång tas till cirka 80 % av tjänstemännen.
- ☐ Tidpunkten, det vill säga om tillsynen är förebyggande eller ej, är viktig och borde komplettera de faktorer Katz & Danet angivit.
- ☐ Verksamheten är till 1/3 förebyggande och mest så i tidiga skeden av byggprocessen.
- ☐ Råd ges ofta förebyggande. Kontroll, det vill säga genomdrivande av föreskrifter, kommer oftast efter att saker är utförda.
- ☐ Förebyggande verksamhet resulterar i färre fel.
- ☐ När experiment och okonventionella lösningar hindras är det inte beroende på normerna i sig utan på politikers och tjänstemäns sätt att använda normerna.

Kapitel 9

Om effekter, bieffekter och tillsynens inriktning

I inledningskapitlet hävdade jag att krav på mer styrning och samtidiga krav på mindre krångel utgör den offentliga regleringens dilemma. I de två slutkapitlen ska vi nu återvända till dilemmat, för att undersöka om resultaten i de nyss avverkade kapitlen kan bidra till dess lösning.

I det här kapitlet försöker jag koppla ihop resultaten genom att beskriva samband mellan olika typer av styrmedel och deras användning. Det anknyter till det andra syftet på sidan 2. I nästa kapitel skisseras några praktiska slutsatser, vilket sedermera kommer att utvecklas i en separat slutrapport.

Effekter och bieffekter hänger ihop

Ett steg på vägen för att lösa dilemmat är, hävdade jag i inledningskapitlet, att hålla isär frågorna om mål, medel och deras användning. Det har jag försökt göra genom att ägna kapitlen 5 och 6 åt styrmedel och kapitlen 7 och 8 åt deras användning. Målen har jag inte tagit upp, utan betraktat som givna.

Att undersöka mål, medel och deras användning separat är inte detsamma som att påstå att de inte har samband med varandra. Tvärtom är det genom att undersöka dem var för sig, som deras samband kan klarläggas. Valet av styrmedel har betydelse för regleringens effekter. Medlens användning har också betydelse för effekterna. I tidigare kapitel framkom att användningen varierar i betydande grad. Den varierar med hänsyn till vilka mål och medel det gäller. Användningen har emellertid också befunnits variera beroende på flera andra faktorer t ex organisation och attityder, vilket har betydelse för styrningens effekter.

En förklaring till att styrmedelsvalet och användningen har betydelse för måluppfyllelsen är att tvivelaktiga mål, olämplig styrmedelstyp och olämplig användning resulterar i ”byggkrångel” (negativa bieffekter) och detta ”krångel” tenderar att motverka styrningens syften. Genom att undanröja ”krångel” kan regleringens avsedda effekter ökas. Det är möjligt att samtidigt öka de avsedda effekterna och minska ”krånglet”. Det dilemma som presenterades inledningsvis kan således lösas om sambandet mellan effekter och bieffekter (”krångel”) beaktas.

Som nämndes i kapitel 6 är bieffekterna (”krånglet”) av tre slag, vilket jag ska försöka reda ut här. Därefter ska jag ta upp — en i taget — frågorna om mål, medel respektive användning och diskutera vad som kan göras för att öka styrningens avsedda effekter och minska de oavsedda. Jag ska därvid ägna störst utrymme åt frågan om användningen av styrmedel.

Tre sorters ”krångel”

Kritik mot ”krångel” det vill säga mot ”störande” inverkan på byggprocessen kan orsakas av

- ☐ *Verkliga hinder* t ex byggnadslov som nekas, ändring som krävs eller besiktning som inte kan godkännas eftersom krav inte uppfyllts. "Störning" är i detta fall detsamma som en intressekonflikt, det vill säga den offentliga regleringen går emot den byggandes intresse. Det är en fråga om *målet* med regleringen.
- ☐ *Olämpligt styrmedel* till exempel tvång när monetär styrning eller råd vore lämpligare och effektivare.
- ☐ *Administrativ oformlighet,* såsom oklart besked, långsam handläggning, sent ingripande eller olämpligt uppträdande. Detta kallas ibland "onödigt byggkrångel" och är en fråga om hur styrningen administreras, det vill säga hur *styrmedlen används.*

I fortsättningen skall var och en av dessa orsaker diskuteras och möjliga motåtgärder anges.

Målkonflikter

Stor del av statens och kommunernas påverkan strider ej mot den byggandes (klientens) intressen. Säkerhet och hygien gynnar ofta bägge parter. Tillräckliga dimensioner i bärande delar och för lång tid fungerande avlopp är vanligen gemensamma intressen, men motsatsen kan gälla till exempel om den som bygger avser att snart sälja huset och därvid bortser från funktionsdugligheten på längre sikt.

Trevnadsmål gynnar ofta bägge parter men motsatsen kan gälla. Ett skäl kan vara att den enskilde ofta eftersträvar trevnad, på ett sätt som drabbar andra. Därtill kan estetiska egenskaper, som är mer svårdefinierade spela in.

Reglering av var man får bygga och vad (det vill säga byggnadsrätten) är uppenbarligen av en annan karaktär. Regleringen av byggnadsrätten avser att lösa fall av motstridiga intressen.

Under senare år har en något annorlunda typ av mål blivit vanligare. Det gäller mål som snarast rör ekonomi (eller funktion och ekonomi). Ett exempel är styrning av energihushållningen. I den mån det görs för att säkerställa komfort (till exempel frihet från drag) hör det ej hit. Här avses reglering av nationella resursskäl. När reglering innebär ur fastighetsägarens egen synvinkel gynnsam besparing föreligger inte konflikt. Däremot riskeras då suboptimering genom överdrivet sparande. När det gäller hushållning därutöver innebär statens styrning i princip konflikt med fastighetsägarens ekonomiska intresse.

Några olika fall av målkonflikter kan urskiljas:

1. I princip gemensamma mål

När myndigheternas mål ej strider mot klientens råder i princip ej målkonflikt. I praktiken kan det dock uppfattas som konflikt. Det är då en fråga om olämpligt styrmedel eller olämplig administration av styrningen, vilket behandlas längre fram. Ett exempel kan vara kravet på ventilation av tak eller grund, som en husägare kanske inte inser att han har nytta av själv.

2. Samhällets mål mot klientens

När myndighetens mål strider mot klientens är "störning" oundviklig. Ibland är denna målkonflikt *avsedd.* Så är fallet till exempel när en markägare inte får bygga ett hus vid sjöstranden, som han vill, utan måste flytta det ett par hundra meter från strand. Hur de avsedda effekterna uppnås beror bland annat på typen av styrmedel. Att undvika eller lindra negativa konsekvenser ("störningar") för klienten kan uppnås med skicklig administration. Klientens uppoffringar liksom dennes irritation kan minskas, vilket ökar sannolikheten för att styrningen ska accepteras och därigenom få avsedd verkan. Huruvida tjänstemän och klienter uppfattar styrningen som legitim är av stor betydelse för dess effekter.

Ibland är målkonflikten *ej avsedd och i princip onödig.* Ett exempel kan vara att krav på rumsmått och rummens placering i förhållande till varandra kan hindra en öppen planlösning, som klienten önskar och som i och för sig skulle kunna accepteras. Kraven på standard vid ombyggnad kan medföra att önskade ombyggnader inte alls förverkligas. Den typen av konflikter kan i princip undvikas genom att målet för styrningen korrigeras eller nyanseras, vilket kan ske på flera sätt. Ett sätt är att de centrala myndigheterna blir uppmärksammade på konflikten, vilket fordrar erfarenhetsåterföring. Ett annat sätt är att genom valet av icke tvingande styrmedel överlåta åt klienten att lösa konflikten. Ett tredje sätt är att låta administrationen (till exempel tjänstemännen) tolka målen med styrningen och söka en lösning som tillfredsställer såväl samhällets som klientens mål. Ibland ges då dispenser.

3. Samhället har motstridiga mål

Ofta råder konflikt mellan de samhälleliga målen. Ett vanligt sätt att hantera situationen är att vissa krav ges prioritet till exempel säkerhet över ekonomi. Brandskyddskraven har exempelvis vanligen företräde. Ett annat sätt är att genom valet av medel överlåta åt klienten att lösa konflikten. Ett tredje sätt är att låta administrationen lösa konflikten.

Sammanfattning om målkonflikter

Målkonflikter är ibland i princip nödvändiga, ibland ej. Beroende på valet av styrmedel och på administrationen kan konflikter lösas av centrala instanser, av administrerande myndigheter eller av klienterna själva. Genom god administration kan avsedd verkan ökas och "störningar" minskas.

Val av styrmedel

Lösning av konflikter genom val av styrmedel

Hur målkonflikter löses beror delvis av vilka styrmedelstyper, som väljs. De mål som hävdas med *tvingande medel* får prioritet över andra mål, i princip oavsett kostnad eller annan uppoffring. Strand-

skyddslagen innebär att den byggandes önskemål om strandtomt får vika. Föreskriften om att tomt ska hållas snygg innebär att vissa husägares önskemål om att ha upplag inte uppfylls. Om den så gjorda prioriteringen är avsedd är styrmedelsvalet i detta avseende lämpligt — eljest ej.

En sparad kilowattimme genom en viss föreskrift kan kosta mer i ett hus än i ett annat. Den avvägning mellan förbrukning av olika slags resurser som normalt sker genom ekonomiska bedömningar har härvid satts ur spel. Användningen av tvångsmedel för att reglera avvägningen mellan och användningen av olika resurser kan genom detta leda till att de fördelar staten vill vinna sker på samhällsekonomiskt ofördelaktigt sätt.

Om ett *monetärt medel* väljs, delegeras lösandet av målkonflikten till klienten. Staten eller kommunen har genom en subvention eller en avgift angivit vilket värde, som ett uppfyllande av ett visst mål har. Om klienten trots detta föredrar att prioritera något annat mål må klienten göra detta. Ett exempel är räntesubvention till ombyggnadslån. Till subventionen är kopplad krav på viss "lägsta godtagbara standard" i hela lägenheten. Om klienten av något skäl endast vill bygga ett badrum men inte vill ersätta veduppvärmningen i lägenheten med annan uppvärmningsform (till exempel el) får han göra det. Men då utan subvention. Statens mål att fler lägenheter ska nå godtagbar standard har inte givits så hög prioritet att det överflyglar vissa av klienternas ekonomiska eller kulturhistoriska mål.

Om *rådgivande medel* används delegeras likaså lösandet av eventuella målkonflikter till klienten. Myndigheternas önskemål om enhetlig färgsättning på fasader framförs ofta genom rådgivning. Inte sällan får då önskemålet vika för klientens ibland annorlunda önskemål om färg.

Risken för oacceptabla avvikelser

I vissa fall kan avvikelser från målet inte godtas. Detta kan gälla till exempel säkerhet. Även om klienten har samma intresse som myndigheten skulle avvikelser kunna ske på grund av slarv, okunnighet eller dylikt. För att undvika att ens ett fåtal sådana målavvikelser inträffar tillgrips tvång.

Mängden styrning

Hittills har jag resonerat som om varje mål och varje reglering kunde betraktas isolerat. Nu är det emellertid inte så. Totala mängden styrning och styrmedel spelar roll. Detta berördes något i kapitel 6. Där nämndes att när administrationen, det vill säga tjänstemännen, blir arbetstyngda undanträngs rådgivningen av kontrollen. Detta tenderar alltså att förvrida tillsynens inriktning mot mera tvång. Detta kan vara en nackdel eftersom det rent allmänt torde vara ineffektivt med stor mängd tvång. Etzioni hävdar detta, som framgick av kapitel 5. Det gör även exempelvis Tannenbaum (1974, sid 75). Deras synpunkt torde i hög grad sammanfalla med vad som sägs längre fram om roller.

Nya krav reses, vilka resulterar i mer offentlig reglering. De nya kraven är ej lika mycket inriktade på säkerhet och hygien som tidigare krav. Inslagen av trivsel-, funktions- och ekonomimål är nu större.

Tvingande regler och kontroll har säkert haft, och har fortfarande, god effekt när det gäller till exempel säkerhetskrav och elementära krav på hygien. Dessa regler uppfattas nämligen av de flesta tjänstemän, liksom av större delen av dem som bygger, som vettiga och legitima, varför stark prioritering genom tvång accepteras. Därför följs de och väcker föga motstånd. Men när den offentliga styrningen går in på andra områden förändras läget. Kraven på energihushållning, viss maximal fönsterarea med mera är väsentligen ekonomiska krav och dessa uppfattas inte som lika legitima. Vissa inslag i Svartbyggelagen (LPI) uppfattas ej som så legitima att starkt tvång är motiverat. Följden torde bli att effekterna av styrningen blir sämre än vad som förväntas och sämre än vad vi är vana vid. Bieffekterna kan förväntas öka. Detta är en generell företeelse. Den finns nämnd i litteraturen (se ovan). Föreskrifter och tvång är effektiva inom måttliga gränser och för vissa ändamål. Men de är ej lämpliga för alla de behov samhället har att påverka. Den goda effekten riskerar att förloras och i stället resultera i:

- ☐ kontrollsvårigheter
- ☐ negativa attityder från dem som bygger
- ☐ tjänstemän, som inte vill verkställa styrningen på grund av att de själva ifrågasätter vissa av kraven
- ☐ utbrett fusk och undanmanövrer.

Sammanfattning om styrmedelsvalet

Genom valet av typ av styrmedel avgörs i stor utsträckning hur målkonflikter yttrar sig och hur de hanteras. Genom att använda tvingande styrmedel prioriterar myndigheten vissa mål över andra.

För att förhindra även enstaka avvikelser, målavvikelser, kan tvång vara lämpligt även om målkonflikt ej föreligger.

Ökad användning av tvång riskerar medföra dels sämre styreffekt än hittills dels att annan styrning, till exempel rådgivning, undanträngs.

Medlens användning

De verkliga hindren — intressekonflikterna — lindras som tidigare nämnts genom att motiven bakom de offentliga kraven klargörs för den byggande, vilket är en viktig uppgift för dem som administrerar styrningen. Legitimiteten i styrningen (enligt såväl tjänstemannens som den byggandes uppfattning) är central för styrningens effekter. Stor legitimitet förutsätter inte bara att administrationen påtar sig närmast pedagogiska uppgifter. Det förutsätter även att kraven är vettiga och begripligt formulerade. Normsystemet bör hela tiden anpassas genom god erfarenhetsåterföring från fältet.

Administrationen har vidare till uppgift att lösa målkonflikter, vilket behandlas i början av detta kapitel. Det gäller såväl motstridiga samhällsmål som konflikter mellan olika parter. Många intressekonflikter kan undanröjas. Andra kan med små medel lindras, om de hanteras i god tid. Då kan planer och lösningar ofta anpassas till varandra.

Recept mot ofullkomligheter

En tillsynsmyndighet som byggnadsnämnden ska således klargöra och motivera kraven, kontrollera efterlevnaden och lösa konflikter. Denna verksamhet kan bedrivas mer eller mindre skickligt och smidigt. Administrativa ofullkomligheter (ibland kallade "byråkratismer") ger negativa bieffekter ("krångel") och mindre avsedda effekter. Dessa "byråkratismer" kan motverkas genom olika åtgärder till exempel:

- ☐ upplysning om regler, vart man vänder sig etc
- ☐ tillgänglighet i tid och rum
- ☐ information och råd om formalia och sakfrågor
- ☐ gott och korrekt bemötande
- ☐ smidig och snabb handläggning. Måttlig pappersexercis, speciellt i småärenden
- ☐ tidiga ingripanden och tidiga besked.

De fyra första punkterna är vad som av byråkratiutredningen nyligen föreslagits för alla offentliga myndigheter (SOU 1979:31). Administrativa ofullkomligheter är ju ett allmängiltigt problem.

Tidpunktens betydelse

I olika sammanhang har i denna rapport framkommit betydelsen av att myndighetsinsatsen kommer i tid. Detta gäller praktiskt taget alla aspekter av tillsynsverksamheten.

En nackdel med förebyggande insatser är emellertid risken för att ett felaktigt arbetsutförande inte blir upptäckt efteråt. Dessutom kanske klienten (särskilt om han är amatör) inte är mottaglig för synpunkten om den inte är aktuell än. Eller han kanske hinner glömma påpekandet till den dag då det behövs. Vidare kan det vara svårt att förutse de problem som kan komma att uppstå. Genom kontroll efteråt kan myndigheten försäkra sig om att arbetet blivit rätt utfört. Denna säkerhet har dock ett pris, ty fördelarna med förebyggande verksamhet är betydande, till exempel:

- ☐ Det är mer ekonomiskt att göra rätt från början. Detta gynnar både samhället och den enskilde.
- ☐ Det är ur psykologisk synvinkel bättre att vara förebyggande. När en sak är utförd är klienten i försvarsposition och föga mottaglig för påpekanden. Han vill då inte ändra. (Exempelvis är en klient med ett långt gånget förslag till planlösning sällan mottaglig för råd. Inte heller är klienten i dessa fall benägen att ta initia-

tiv och ställa frågor.) Däremot är påpekanden i förebyggande syfte ofta välkomna och därmed också mer effektiva. Med påpekanden i efterhand kan inspektören lätt framstå som "krånglig". Med förebyggande verksamhet framstår han som hjälpsam.

- ☐ Bättre styreffekt på grund av mindre motstånd. Intressekonflikter kan lindras eller undvikas till exempel genom justering av lösningar.
- ☐ Även för tjänstemännen spelar tidpunkten en psykologisk roll. Det tar emot att påtala ett fel och smärre saker förtigs därför ofta.
- ☐ Upplärning av klienterna, det vill säga byggnadsnämndens kunskaper utnyttjas bättre. Många smärre saker påpekas ej om de redan är utförda. Detta medför att klienten inte lär sig inför nästa bygge.

Idag är endast ca en tredjedel av tillsynsverksamheten förebyggande. Med tanke på den förebyggande verksamhetens stora fördelar för styrningens avsedda effekter och dess bieffekter bör man, menar jag, allvarligt överväga att ge tillsynen en mer förebyggande inriktning.

Genomförandet och resursfrågan

Exempel på förebyggande insatser är:

- ☐ samråd *innan* bygglovhandlingarna är klara
- ☐ besiktning och påpekande *innan* en sak är utförd
- ☐ information om:
- ☐ motiv för styrning, normer och BN
- ☐ när bygglov krävs. Handläggningsrutiner
- ☐ ansvarige arbetsledarens roll och skyldigheter
- ☐ myndigheter att kontakta
- ☐ varför, hur och när besiktningar görs. Deras nytta och innebörd
- ☐ lämpliga hustyper, tomtdispositioner, planlösningar, materialtyper
- ☐ värdet av tidiga kontakter.

Information, rådgivning och besvarande av frågor tar tid. I förstone kan därför en mer förebyggande inriktning förefalla helt beroende av resurstilldelningen. Men en förebyggande inriktning leder även till resursvinster, såväl för den som bygger som för byggnadsnämnden. Upplysta klienter gör bättre handlingar. De gör färre fel. Antalet konflikter och problemärenden, som brukar ta oproportionerligt mycket arbetstid, bör kunna minska.

Den här studien ger ej underlag till att bedöma om resursbehoven vid en mer förebyggande inriktning blir större eller mindre än de resursvinster byggnadsnämnden torde göra, speciellt på lång sikt. Andra undersökningar behövs för att bevara detta. Resursfrågan lämnar jag i fortsättningen därhän, för att istället ta upp andra premisser för en mer förebyggande verksamhet.[60)]

Förebyggande verksamhet fordrar initiativ

För att verksamheten skall bli mer förebyggande fordras att det tas initiativ till det.

Tjänstemannen måste ta initiativ till att sprida information, till att möten kommer till stånd och till att olika detaljer (''element'') blir diskuterade vid dessa möten. Den aktiva verksamheten förutsätter att tjänstemannen har

- ☐ intresse och vilja därtill samt ansvarskänsla. Våra intervjuer och iakttagelser tyder på att detta redan finns i stor utsträckning. Det är viktigt att värna om detta
- ☐ kompetens och status. Den stora kunskap och de erfarenheter som otvivelaktigt finns bör vidareutvecklas
- ☐ befogenheter att fatta beslut, åtminstone i småärenden. Arkitektsida bör få besluta om byggnadslov i småärenden vid möten på plats. Inspektör bör kunna ge tekniska dispenser. Idag görs det informellt. Kanske bör vissa av dessa ''informella dispenser'' ges formellt och sedan som ett led i erfarenhetsåterföringen meddelas kolleger och planverket
- ☐ kollegialt stöd. En läkare behöver rådgöra med kolleger om knepiga fall. Det ger kunnigare hantering och framgångsrikare behandling och därtill mindre osäkerhet och vånda. Detsamma gäller andra yrkesutövare till exempel lärare och advokater. Det torde även gälla byggnadsinspektörer. I stora kommuner kan kollegerna ha utbyte av varandra dagligen. För de små kommunernas ensamma tjänstemän kan regionala träffar ge ett kollegialt stöd
- ☐ nämndens och statens stöd. Av både litteraturen och vår studie framgår klart att tjänstemän påverkas i sin inriktning av huvudmännens krav och önskemål. Om politikerna i byggnadsnämnden inte stöder en förebyggande inriktning, kan den vara svår att genomföra
- ☐ förväntan från allmänheten på denna inriktning

De fyra första förutsättningarna ovan kan sammanfattas med att tjänstemännen bör fungera som professionella yrkesutövare.

Även klientinitiativ fordras

Emellertid behöver även klienterna (de som bygger) aktiveras. Vi har nämligen funnit att i de fall klienterna för en detalj eller ett problem på tal, är det oftast något som ännu inte är beslutat eller utfört. Mer frågvisa klienter torde därför leda till större andel förebyggande verksamhet. För att klienterna ska ta initiativ fordras att de har:

- ☐ vetskap om vad BN har att bjuda. Studier inom andra områden visar att okunskap om en myndighet leder till passivitet och uteblivna kontakter
- ☐ en positiv attityd mot BN. Om BN uppfattas som ''krånglig'' drar sig folk för att fråga

- ☐ förtroende för BN. Om BN framstår som "byggpolis", blir klienterna passiva för att till exempel vid en besiktning inte "väcka den björn som sover". Vi har iakttagit hur tysta arbetsledare försiktigt traskar efter inspektören vid besiktningar.

Klienternas inställning till myndigheten och tjänstemännen är således viktig. Den beror på vilken roll eller vilka roller tjänstemännen kommer att spela[61] Följande roller kan identifieras:

- ☐ myndighetspersonen ("byggpolisen"), där tjänstemannen genomdriver lagar och föreskrifter och även med andra medel hävdar det allmännas intressen
- ☐ hjälparen (konsulten eller "folkläraren"), som med olika medel bistår klienten att främja sina egna intressen
- ☐ informationsförmedlaren, som dels ger administrativa upplysningar med mera till klienterna, dels till kommun och stat förmedlar uppgifter om byggandet
- ☐ kvalitets- och miljöbevararen i samhällets och/eller den enskildes intresse. Detta är alltså en professionell roll (byggteknisk, miljömässig, kulturhistorisk etc) utan egentlig intressent. Härvid ses BN som en komponent i ett pluraliskt system där andra komponenter bevakar andra aspekter
- ☐ BN som integrerande planeringsorgan. Detta är delvis motsatsen till kvalitetsbevararen eftersom i denna roll skall kompromisser ske *inom* BN:s beslutsfattande. Helhetssyn fordras. Denna roll övertas allt mer av kommunstyrelsen.

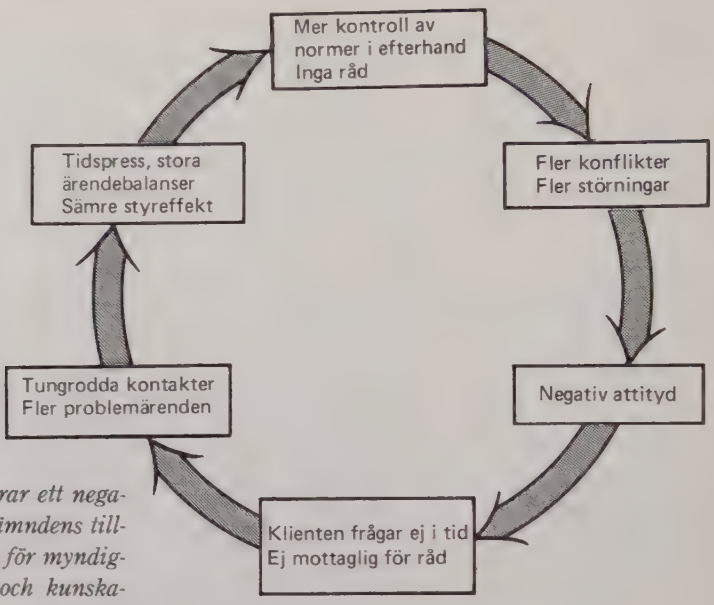
Av vad tidigare framgått tenderar rollen som myndighetsperson att dominera och undanträngа till exempel rollen som hjälpare. Om denna undanträngning ej anses önskvärd bör centrala myndigheterna vara återhållsamma med nya kontrolluppgifter.

Två alternativa utvecklingsförlopp

Vid genomgången av resultaten från fältstudien framkom på flera sätt samband mellan styrmedelstyp, initiativ och tidpunkt (förebyggande tillsyn eller ej). Det framkom vidare att parternas attityder och kunskaper spelade in på hur mötena mellan tjänsteman och klient förlöpte, vilket i sin tur inverkade på såväl resursåtgången som styrningens effekter. Sammanfattningsvis torde dessa faktorer hänga ihop på så sätt att tillsynen och relationerna mellan myndigheter och klienterna kan få ett gynnsamt eller ett ogynnsamt förlopp enligt följande.

"Ond cirkel"

En mot byggnadsnämnden negativt inställd klient tar inte kontakt i så tidigt skede att projektet är öppet för påverkan. En annan följd av en negativ klientattityd är att goda råd inte efterfrågas och ej heller beaktas i befogad utsträckning.



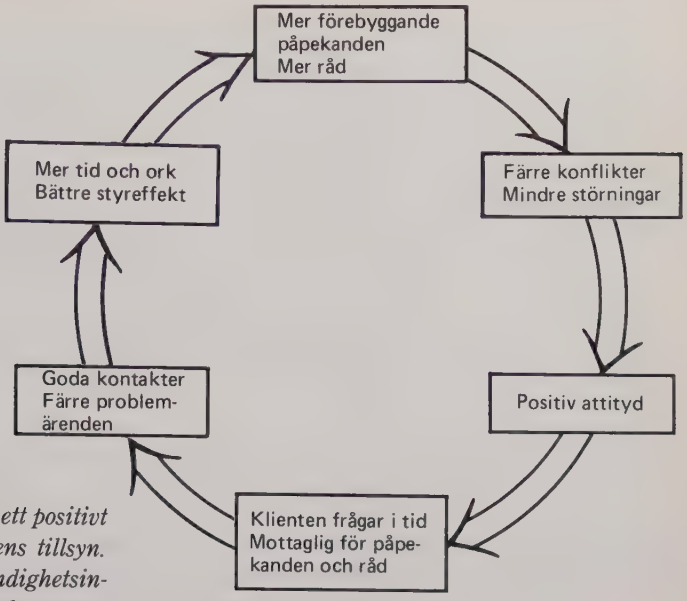
Figur 14. "Ond cirkel", som illustrerar ett negativt utvecklingsförlopp för byggnadsnämndens tillsyn. Cirkeln bygger på att tidpunkten för myndighetsinstanserna, parternas attityder och kunskaper, resursåtgången och styreffekterna hänger ihop.

Dessutom uppfattas råd inte sällan som otillbörlig inblandning. Ytterligare en följd av negativa klientrelationer är att tjänstemännen hämmas i sin eventuella ambition att hjälpa till. Negativa attityder tenderar alltså att inskränka relationerna till att röra det ofrånkomliga.

Rådgivningen, som både är ett instrument för att styra och för att hjälpa klienten, drabbas således av negativa attityder. Vidare motverkar negativa attityder förebyggande påverkan. Konsekvensen av detta är att fler fel hinner begås, vilket i många fall leder till problematiska situationer — inte sällan konflikter och en cementering av den negativa attityden. Bristande information och uteblivna kontakter gör att de handlingar klienten lämnar in ofta är ofullständiga eller felaktiga.

Relationerna mellan tjänsteman och klient har betydelse för såväl styreffekten ur samhällets synvinkel som hjälpen till klienten. Därtill blir resursåtgången beroende av relationerna. Dåliga relationer tenderar att leda till fler problemärenden, som det tar extra lång tid att finna en lösning på. Därtill tar dessa ärenden extra lång tid beroende på att tjänstemannen i en konfliktartad situation måste lägga extra stor vikt vid att agera formellt korrekt för att undvika JO-anmälan eller annat obehag.

Sena ingripanden, påpekanden om fel som måste ändras, konflikter om huruvida en lösning är godtagbar etc leder inte bara till svag styrverkan och till tidsåtgång. Det leder även till att klienterna blir irriterade och kanske direkt fientliga mot myndigheterna dvs deras attityd försämras. Vi är således tillbaka till klientattityden. Negativ klientattityd tenderar alltså att få konsekvenser, som i sin tur försämrar atti-



Figur 15. "God cirkel", som illustrerar ett positivt utvecklingsförlopp för byggnadsnämndens tillsyn. Cirkeln bygger på att tidpunkten för myndighetsinstanserna, parternas attityder och kunskaper, resursåtgången och styreffekterna hänger ihop.

tyden. Det hela kan beskrivas som en "ond cirkel" enligt figur 14.[62]

Ensidig efterhandskontroll tenderar således att resultera i allt sämre styreffekt och alltmer "krångel".

"God cirkel"

En positiv attityd — å andra sidan — leder till att påverkan underlättas. Detta gäller såväl tvingande påverkan som rådgivning. Klienterna tar mer initiativ och tjänstemännen blir i sin tur mer benägna att agera utöver de strikt formellt påkallade.

Med tidiga ingripanden och råd som komplement till tvånget undviks många brister och konflikter. Acceptabla handlingar kan upprättas genast och eventuella intressekonflikter kan ofta lösas genom smärre anpassningar av ännu inte låsta lösningar.

Att ge råd och att ingripa i tid, dvs att arbeta förebyggande, förutsätter att tjänstemannen har anledning och vilja att bedriva verksamheten på detta sätt. Förutom initiativ från tjänstemannens sida fordras kompetens och tid. Goda relationer med klienterna underlättar en förebyggande verksamhet. Ett skäl för detta är att tidskrävande problemärenden bör bli färre och därtill de psykologiska hindren mot kontakter mindre genom de goda relationerna. Vidare bidrar positiva klientattityder till att klienterna tidigare tar kontakt och frågar om råd och hjälp. Se figur 15.

En verksamhet med betydande inslag av förebyggande och rådgivande insatser tenderar att resultera i såväl allt bättre styreffekt som mindre "krångel".

Förlopp i flera led

I ett byggprojekt förekommer vanligen bara några få möten mellan tjänsteman och klient. Så få kontakter låter sig knappast beskrivas med hjälp av ovanstående cirklar. Relationerna mellan myndigheten och klienterna spänner emellertid långt utöver ett enstaka byggprojekt, vilket kan ske på i huvudsak två sätt.

Kontinuerligt byggande klienter

De professionella klienterna är vanligen i återkommande kontakt med myndigheterna. Det ena projektet avlöser det andra. Under loppet av något år kan de skisserade cirkelförloppen genomlöpas flera gånger.

Utvecklingsförlopp genom "övertappning"

Emellertid torde relationerna mellan engångsbyggande amatörer och myndigheten också utvecklas så som cirklarna illustrerar. En förstagångsbyggare är nämligen inte nollställd i sin attityd. Genom sin allmänna bakgrund och utbildning, sina erfarenheter av kontakter med andra myndigheter och genom den information som spritts via massmedia, broschyrer etc har klienten en viss attityd mot byggnadsnämnden redan inför den första kontakten. Dessutom har med säkerhet de flesta klienter hört berättas om släktingars och vänners erfarenheter av sina byggnadsnämndskontakter. Den ena klienten kan sägas "tappa över" sina erfarenheter till näste, vilket gör att även engångsbyggarnas relationer med byggnadsnämnden torde utvecklas enligt cirklarna.

"Övertappningen" gäller inte bara klientsidan. Även tjänstemännen tar naturligtvis intryck av varandras erfarenheter och attityder till klienter. Detta betyder att vad tjänstemännen anbelangar kan cirklarna vara illustrationer av såväl relationerna med en viss klient (t ex professionell) som med flera olika (t ex amatörer).

Sammanfattning

I detta kapitel har resultat om styrmedel från kapitlen 5 och 6 och resultat om deras användning från kapitlen 7 och 8 använts för att skissera en lösning på det ursprungligen uppställda problemet det vill säga dilemmat med krav på mer styrning och samtidigt krav på mindre krångel. Resonemangen i det här kapitlet har lett fram till följande slutsatser (det vill säga hypoteser):

- ☐ Olämpligt val av styrmedel och oskicklig användning ger negativa bieffekter ("byggkrångel"), som tenderar att motverka styrningens avsedda effekter. Mindre "krångel" kan således ge bättre styreffekt.
- ☐ "Krångel" och "störningar" kan orsakas av verkliga hinder (det vill säga intressekonflikter), olämpliga styrmedel eller administrativ ofullkomlighet (det vill säga olämpligt genomförande).

- ☐ Styrningens mål kan vara överens med klientens, i konflikt med klientens (reellt eller synbarligen) eller i konflikt med varandra.
- ☐ Valet av styrmedelstyp påverkar hur målkonflikter löses. Tvingande medel ger högre prioritet. Vid monetära och rådgivande medel hänskjutes lösandet av målkonflikter till klienten.
- ☐ Ökad mängd tvång riskerar ge försämrad avsedd effekt och därtill negativa bieffekter. Nya krav och nya typer av krav påkallar nya styrmedel.
- ☐ Målens legitimitet är viktig. Genom upplysning om motiven bakom kraven kan myndigheterna minska irritation och konflikter och öka avsedda effekter.
- ☐ Genom information, smidig handläggning, korrekt bemötande och genom att vara tillgängliga kan administrativa ofullkomligheter minskas.
- ☐ Förebyggande verksamhet, det vill säga tidig information och tidiga myndighetsingripanden, ger bättre styreffekter, mindre "störningar" och bättre relationer.
- ☐ Förebyggande insatser fordrar resurser hos BN men ger å andra sidan resursvinster genom att klienterna kommer med bättre handlingar och gör färre fel. Nettoeffekten på byggnadsnämndernas resursbehov är oklar.
- ☐ Förebyggande verksamhet fordrar initiativ från tjänstemännen, vilket förutsätter bland annat intresse, kompetens och kollegialt stöd. Även klienternas initiativ fordras, vilket förutsätter en positiv attityd mot myndigheten.
- ☐ Tillsynen och klientrelationerna kan få ett gynnsamt respektive ett ogynnsamt utvecklingsförlopp ("god" respektive "ond cirkel") beroende på sambandet mellan initiativ, tidpunkt med flera variabler.

Kapitel 10

Bedömningar och uppslag

Syftet med det här kapitlet är att utnyttja resultaten från de tidigare kapitlen till att ge uppslag till förbättringar av byggnadsnämndernas tillsyn. Detta fordrar dels en uppfattning om vad som är önskvärt, dels en bild av vad som brister idag. Här kommer därför värderingar och ställningstaganden att spela en större roll än i tidigare kapitel.

Jag börjar med vissa bedömningar av existerande förhållande, varvid kriterierna från *bilaga 1* används. Kriterieuppsättningen är preliminär och kompletteras med mer intuitiva bedömningar, varför resultatet är av försökskaraktär. Någon "utvärdering" av byggnadsnämnderna har det inte prententioner på att vara.

Nästa steg är en diskussion av några olika sätt för myndigheterna att påverka byggandet, det vill säga några olika styrmedel. I slutet av kapitlet ges uppslag till förbättringar i BN:s tillsyn. Dessa uppslag diskuteras mer utförligt i en kommande rapport (se Hirn & Klingberg, 1980).

Försök till bedömningar av tillsynen

Som nämndes i kapitel 4 och mer utförligt i bilaga 1 är det synnerligen svårt att klarlägga tillsynens *resultat.* Här skall endast göras några noteringar om dessa. Huvuddelen av bedömningarna i detta avsnitt gäller själva *tillsynsverksamheten.*

Resultat av tillsynen

Direkt observerade effekter

Stor del, kanske huvuddelen, av tillsynens effekter orsakas av att byggnadsnämndens inställning förutses och beaktas redan vid projektering och byggande (s k antecipiering). Vissa ingripanden görs dock, varvid effekterna blir tydliga. Avslag på byggnadslovsansökningar innebär direkta styreffekter. Sådant förekommer, även om det i vissa kommuner är ovanligt. Påpekanden om fel som måste ändras (s k "tvingande ändring") förekom i genomsnitt en gång/möte i vårt material och är konkreta exempel på styreffekter. Därtill gav våra observationer många exempel på förebyggande påpekanden, som torde ha resulterat i förändringar.

Fel tyder på uteblivna effekter

Förekomst av vissa typer av fel och brister tyder på otillräcklig styreffekt. Felaktiga grunder och takkonstruktioner är exempel. Omfattningen av dessa fel anses av många som oacceptabel (se kapitel 3). De uteblivna effekterna kan bero på att fel inte påpekats eller att påpekande skett men ej åtlytts. Observera dock att brister i finish (målning, ytskiktens utförande etc) formellt inte hör till byggnadsnämndens domäner.

Uteblivna fel tyder på tillsynseffekter

Fel och brister inom sektorer, som ej regleras av byggnadsnämnderna kan ge en uppfattning om hur det skulle vara om nämnderna inte

fanns. Ett exempel är ett flertal takkollapser i nya jordbruksbyggnader, bland annat svinstallar. En orsak anges vara brister i de förtillverkade byggnadselementen. (Se till exempel LAND nr 23, 1979, sid 52). Nu efterlyses bättre offentlig tillsyn. Jordbrukets ekonomibyggnader ligger nämligen utanför byggnadsnämndens tillsyn. En rimlig slutsats är att utan byggnadsnämndernas tillsyn skulle kollapser inte vara så ovanliga i andra typer av byggnader.

Statligt och landstingskommunalt byggande ligger inte heller under byggnadsnämnderna. Något som skulle tyda på större antal kollapser eller fel inom dessa sektorer har emellertid inte framkommit, såvitt jag vet. Däremot kan man spekulera i om den estetiska utformningen och den stadsplanemässiga anpassningen hos till exempel statens byggnader skulle ha blivit bättre eller sämre om byggnadsnämnderna haft inflytande däröver. Huruvida "Garnisonen" på Karlavägen i Stockholm har anpassats till omgivande bebyggelse på ett acceptabelt sätt kan det kanske råda delade meningar om. Likaså kan färgsättningen av Byggforskningsinstitutet i Gävle bedömas olika. Huruvida obligatorisk byggnadsnämndsprövning skulle ha resulterat i annorlunda och i så fall bättre utformning av de nämnda statliga byggnaderna är en öppen fråga.

Internationella jämförelser borde kunna visa om svenska byggnader är säkrare, mer hygieniska och mer tilltalande än andra länders.

Bieffekter, bland annat "störningar"

Tillsynen resulterar i vissa positiva bieffekter. Ett exempel är att kunskap sprids. Ett annat är att myndigheterna får kontinuerlig information om byggandet, för användning till exempel i stadsplaneringen.

De negativa bieffekterna är emellertid mer uppmärksammade. De kallas då ofta "byggkrångel". Innan ett projekt fått byggnadslov är klienten inte sällan utsatt för osäkerhet, fördröjningar etc, vilket orsakar bland annat kostnader. Liknande fenomen kan uppträda i samband med besiktningar. Systematiska studier av sådana effekter saknas, såvitt jag vet.

Om byggnadsnämndens och tillsynens egenskaper

I avsaknad av systematisk effektmätning görs här en bedömning av verksamheten med hjälp av verksamhetskriterier ur *bilaga 1.*

Utnyttjande av kunskaper

En organisation bör ha en förmåga att utnyttja tillgängliga resurser och kunskaper. Byggnadsnämndstjänstemännen har normalt god kunskap om byggande i allmänhet och om de speciella förutsättningar som råder i respektive kommun. Bland de senare märks geotekniska förhållanden, som avgör vilka metoder som är lämpliga för grundläggning och dränering.

Som nämnts tidigare på flera ställen torde tjänstemännens kunskaper i betydande utsträckning inte utnyttjas. En orsak är att tjänstemännen ofta är upptagna med kontroll av vissa aspekter samt med

formalia kring ärendehandläggningen. Detta medför att problem och synpunkter, som inte är akuta eller tvingande, ofta undanträngs. En annan orsak till att kunskaperna endast utnyttjats i begränsad utsträckning är att tillfälle ej ges (eller ordnas). Ofta är projekteringen långt framskriden innan BN-tjänstemän blir inkopplade, varvid många frågor och synpunkter hunnit bli inaktuella. Ibland frågar klienter inte på grund av rädsla.

Det ovan sagda gäller snarast direkt utnyttjande av kunskaper till fromma för pågående planering och byggande. Ett annat sätt att utnyttja tjänstemännens kunskaper, och framförallt då deras erfarenheter av tillämpningsproblem, är återföring till centrala normskrivande myndigheter och till utbildningsanstalter. Sådan återföring sker enligt intervjuerna inte tillräckligt mycket idag.

Utveckling av kunskap

En effektiv organisation kan öka och utveckla sina kunskaper med hänsyn till nya eller förändrade behov. Dessa behov kan bottna i t ex den tekniska utvecklingen, ändrad inriktning av byggandet eller i ändrade krav från stat och kommun.

Otvivelaktigt görs en hel del för att byggnadsnämndens tjänstemän ska hänga med i den tekniska utvecklingen. Emellertid klagar de genomgående på att de inte hinner förkovra sig på önskvärt sätt. Många säger sig till och med ha svårt att hinna lära in nya normer. Bristande kunskaper torde på många håll föreligga inom de nya bevakningsområden BN tilldelats. Hit hör VVS-sidan (om byggtekniker sköter dem), energisidan och avfallshanteringen.

Beslutssystem

En effektiv organisation måste ha förmåga att fatta beslut inom rimlig tid. I det avseendet torde problem föreligga på många håll, framförallt när det gäller byggnadslovshanteringen. I de fall besluten fattas i den politiska nämnden uppstår lätt fördröjningar. I de fall beslutsrätt delegerats kan avgörande träffas snabbare om den tjänsteman, som handlägger ärendet, också har beslutsbefogenheten. Om ej, vilket främst gäller större kommuner, kan den tjänsteman som handlägger ärenden inte ge definitivt besked ens när det gäller småsaker.

För byggnadsinspektionens del synes beslutsordningen i huvudsak fungera väl. Den inspektör, som förrättar en besiktning, avgör vanligen på stående fot vad som kan godtas. Inte sällan gör han då en tolkning av föreskrifterna som kan kallas en "informell dispens". Formella tekniska dispenser, som ska avgöras av nämnden, tar däremot tid och betraktas av både klienterna och tjänstemännen som besvärliga, varför de sällan förekommer.

De största problemen med beslutsfattande gäller dispenser och överklaganden. Alla besvärsärenden och många dispensärenden avgörs av länsstyrelse eller högre instans. Beslutsgången är då ofta komplicerad och alltid tidsödande.

Inlärning och omorganisation

En effektiv organisation måste ha en god och aktuell problemuppfattning. Därtill måste organisationens uppbyggnad och funktioner motsvara de krav som ställs och de problem som ska lösas. Detta brukar uttryckas som att organisationen ska väl ”avspegla” de problem den har att hantera. När omvärlden och kraven ändras måste organisationen ha förmågan att lära sig hantera dessa nya situationer och förändra sitt agerande och sina rutiner med hänsyn till erfarenheter och misstag. Detta kallas ibland för ”inlärning” (”organisatorisk inlärning” vore kanske en bättre term). I svårare fall måste organisationen kunna genomföra organisationsförändringar dvs ändra sig själv.

Byggnadsnämndernas tillsyn fick sin form redan i och med 1874 års byggnadsstadga. Trots den avsevärda tekniska och ekonomiska utveckling, som skett har tillsynens formella grund förblivit ungefär densamma. Även tillsynens reella innehåll är föga ändrad. Liksom för hundra år sedan är det arkitektoniska och husbyggnadstekniska frågor, som helt dominerar BNs tillsyn, trots att i praktiken installationernas andel av kostnaderna och problemen efter hand blivit betydande.

1971 infördes VA-normen, varvid VA-tillsynen (eller VVS-tillsynen som den ofta kallas numera), föll på BNs lott. I de flesta kommuner vi har haft kontakt med ligger dock VA-tillsynen fortfarande på andra organ, i den mån den alls utföres. Organisationen förefaller svårföränderlig. Ett annat exempel på detta utgör energihushållningen, som på många håll vid tiden för fältstudien tycktes ha vållat mer huvudbry än förändring.[63] Avfallshanteringen likaså. Mot dessa tecken på trögrörlighet (bristande ”inlärning”) bör ställas iakttagelsen att 1970-talets omsvängning från flerfamiljshusproduktion till småhus synes ha klarats smidigt på BN-sidan.

En vanlig form av förändring är nya rutiner för den interna ärendehandläggningen, nya blanketter etc. Det som då ändras är emellertid knappast arbetets innehåll.

För att hitta sätt att svara mot nya krav kan en organisation göra experiment. Förekomsten av sådana kan ses som tecken på att förändringsprocesser är på gång. I de kommuner vi besökt har vi stött på få fall av experiment eller nya lösningar. Blankettrutiner och dylikt dock undantagna (se ovan). I någon kommun har man försökt med kurser och andra aktiviteter för att på tidigt stadium nå dem som skall bygga. Andra har lokala mottagningar och kvällsöppet.

”Misfit”

Tidigare har jag nämnt att klienter inte sällan har en annan uppfattning om byggnadsnämndens roll än den verkliga. Vissa förväntar sig att besiktningarna ska garantera en bra utförandekvalité, vilket är fel. Andra ser BN helt som en kontrollerande myndighet (”byggpolis”), vilket också är fel. Möjligen kan dessa vrångbilder tolkas som fall av bristande överensstämmelse (”misfit”).

De formella kraven, såsom de uppfattas av politiker och tjänstemän, avviker märkbart från deras uppfattning om en önskvärd inriktning. Den senare är mer rådgivande och förebyggande. Här föreligger således en skillnad mellan utifrån ställda krav och internt formulerade önskemål.

Arbetsrutiner med mera

Våra iakttagelser tyder på att verksamheten i flera avseenden bedrivs med tanke på att undvika trassel och kostnader för klienten. Exempel är uppmaningarna till förhandskontakter, det låga antalet "tvingande ändringar" samt den mjuka behandlingen av svartbyggen och befintlig bebyggelse. Tjänstemännen motiverar ofta sitt handlande med hänsyn till klientens ekonomi. Ett exempel är beredvilligheten att snabbt genomföra "lyftbesiktningar" (varefter del av byggnadskreditiv kan lyftas). Ett annat exempel är att tjänstemännen inte sällan handlägger ärenden så att granskningsavgiften ska bli så låg som möjligt.[64]

Vi har emellertid också noterat att handläggningstiderna är långa på vissa håll. Detta sammanhänger med s k "ärendebalanser" (det vill säga kö av ärenden) på hundratals, ibland tusentals, ärenden.

Detta resulterar i ineffektiviteter till exempel genom att tjänstemännen måste ägna tid åt att besvara frågor från klienter om hur det går med deras ärende. Ju större balans desto mer tid går det åt att leta rätt på ärendet. Balanser medför därtill diskussioner om vilka ärenden som bör ges förtur.

Arbetsrutiner, som gör att verksamheten blir konstaterande i stället för förebyggande kan bedömas som ineffektiva eftersom de kan resultera i flera fel. Detta har diskuterats i kapitlen 8 och 9.

Rättssäkerhet och andra krav enligt byråkratimodellen

Den "ideale" byråkraten ska avgränsa sig till sådant som rör ärendet och som faller inom hans kompetensområde. Vi har funnit mycket få exempel på att tjänstemännen skulle ha gått utöver sina befattningars domäner. Tvärtom har vi noterat att tjänstemännen, speciellt i tvisteärenden, ofta vinnlägger sig om korrekta avgränsningar och helst helt undviker ställningstaganden. Dock förekommer att klienterna anser att tjänstemännen "lägger näsan i blöt".

Lika ärenden skall behandlas lika, enligt byråkratimodellen. Vi har funnit att tjänstemännen — främst då inspektörerna — reglerar kontrollens och rådgivningens intensitet med hänsyn till typen av klient. Detta bör uppfattas som korrekt eftersom ärendena då är, de facto, olika. Däremot regleras intensiteten även med hänsyn till exempelvis inspektörernas bedömning av den ansvarige arbetsledarens kompetens och pålitlighet. Detta skulle möjligen kunna betraktas som individuell behandling och därmed en avvikelse från "idealmodellen".

"Byråkratiproblem" enligt Katz & Danet

En följd av byråkratins uppdelning av arbetsuppgifter är att klienten vanligen tvingas ha kontakt med flera olika personer. Detta försvårar

kontakter och därmed förebyggande och rådgivande insatser. Speciellt i större kommuner har flera olika specialister hand om varje ärende.

Byråkratins krav på opersonlighet kan ge en mänskligt sett alltför snäv behandling av klienternas problem. Inte sällan har klienterna problem, som det inte är byggnadsnämndens ansvar att hantera (t ex lånefrågor eller hälsovårdsnämndsproblem). I sådana fall ges ibland hjälp om än med stor och ofta uttalad försiktighet. Vi har noterat några fall där tjänstemännen enligt vår uppfattning alltför snävt avgränsat sig, det vill säga krupit undan vissa frågor.

Det finns risk att procedurerna i en byråkrati blir självändamål. Vi har noterat att i många avseenden håller tjänstemännen strikt på procedurkraven t ex vad gäller byggnadslovshandlingarna eller besiktningsintygen. Dock har många tjänstemän uttryckt en yrkesuppfattning och en ansvarskänsla mot klienterna som balanserar de formella kraven. Även om denna s k professionella inriktning varierar i styrka så förefaller den betydande.

Ett huvudproblem med byråkratier anges vara att makten över byråkratin kommit i orätta händer eller att den makthavande använder det byråkratiska maskineriet på oönskat sätt. Vi har inte funnit tecken på att så skulle vara fallet. Om det verkligen är så att detta problem inte föreligger, så torde det bero på flera faktorer. En kan vara tjänstemännens professionalism. En annan kan vara den demokratiska kontroll som utövas via den politiskt sammansatta nämnden. Detta exemplifieras av en liten kommun, i vilken politikerna medvetet kringskar tjänstemännens inflytande. En tredje faktor kan vara att statliga lagar och föreskrifter balanserar kommunala krav.

Sammanfattande bedömning

Ovanstående försök till bedömning av byggnadsnämndernas tillsynsverksamhet kan sammanfattas så här:

- ☐ Tillsynen har positiva effekter på den färdiga bebyggelsens kvalité. Omfattningen av dessa effekter liksom av bieffekterna är okänd.
- ☐ Tillsynsverksamheten bedrivs i huvudsak formellt korrekt.
- ☐ De största svagheterna är att nämnderna är trögföränderliga samt att deras kunskaper inte kommer till användning i den omfattning, som borde vara möjlig. Detta beror bland annat på att verksamheten är starkt inriktad på kontroll i efterhand och endast lite på förebyggande kontroll och rådgivning. Till denna inriktning bidrar det ökande inslaget av kontrolluppgifter samt klienternas ofta negativa eller avvaktande attityd. Denna attityd förstärks i sin tur av den kontrollerande inriktningen (enligt figur 14).

Uppslag till förändringar

Katz & Danet går i slutet av sin antologi in på möjliga åtgärder mot byråkratins avigsidor, som var ineffektivitet, omänsklighet och oåtkomlighet. De flesta reformförslag som förts fram gäller, enligt Katz & Danet, ändringar utanför organisationen dvs manipulation av omgivningsvariabler. Bland sådana nämns att klienterna bör uppträda mer organiserat och militant (''welfare rights movement'' t ex). Vidare nämns olika slag av förmedlingsmekanismer och reglerande organ föreslås. Ombudsmannainstitutionen är en sådan. Den ovan nämnda typen av åtgärder bekämpar, som jag ser det, snarare symptomen än problemen. För att nå problemens orsaker borde man antagligen snarare försöka manipulera organisations- och situationsvariablerna.

Katz & Danet nämner få förslag som går ut på att ändra organisationsstrukturen eller mötesbetingelserna (Katz & Danet sid 393 f). Bland organisationsförändringar som i alla fall nämns finns ändrade rekryteringsprinciper, ändrade kriterier för värdering av personalens arbete samt att organisationen bör inkludera besvärsmöjligheter. Mindre enheter sägs kunna ge bättre service. Vidare bör man låta de procedurorienterade organisationerna snabbt datoriseras medan man samtidigt låter de serviceorienterade bli mer flexibla. Bland mötesbetingelser som kan ändras nämns till exempel öppethållandetider. Det är förvånande hur kortfattade Katz & Danet är när det gäller möjligheterna att genom uppdelning av myndigheterna i mindre enheter bryta den hierarkiska strukturen och specialiseringen.

I detta avsnitt ska jag i fortsättningen peka på några tänkbara förbättringar av myndigheternas styrning i allmänhet och byggnadsnämndernas i synnerhet. Dessa uppslag kommer att behandlas utförligare i den mer praktiskt inriktade slutrapport som Olof Hirn och jag arbetar på. Framställningen avgränsas här till att gälla typer av styrmedel och framförallt deras användning, medan vi i den kommande rapporten avser att även föra vidare resonemang, till exempel om byggnadsnämndens roll.

Några olika styrmedel

Tidigare har framhållits att överdriven användning av tvång riskerar att ge allt sämre styreffekter. För att åstadkomma en i vid mening effektivare styrning fordras olika styrmedel i olika situationer. En differentierad arsenal behövs. Jag ska i fortsättningen peka på några exempel, i flera fall hämtade från jord- och skogsbrukssektorn.

Information, rådgivning och utbildning

Stor del av myndigheternas påverkan ligger strängt taget i den byggandes eget intresse, fastän denne kanske inte är medveten om det. Det gäller då att genom information och rådgivning få den byggande att inse detta.

Ett sätt att göra rådgivningen mer förebyggande och samtidigt ge den mer spridning än utbildning och kurser av olika slag. Detta är en

sedan tidigt 1800-tal beprövad väg inom jordbruk och boskapssköt-sel, varvid hushållningssällskapen spelat en central roll. Jag föreställer mig att en jämförelse mellan byggsektorn och de areella näringarna skulle visa att samhällets rådgivning och utbildning är mindre utvecklad inom byggsektorn. (För ett exempel inom BN-verksamheten, se M78:18 sid 93.)

Utbildning av myndigheternas personal bland annat om hur byggprocessen fungerar, kan vara en väg.

Demonstrationer har visat sig vara ett verksamt medel. Demonstration av hur villapannor trimmas är ett gott exempel (EPD-verksamhet). Även experimentprojekt kan fungera på detta sätt.

Propaganda och påtryckningar

Speciellt i sådana avseenden där kraven och önskemålen är oprecisa eller subjektiva kan tvångsmässig styrning orsaka starka negativa reaktioner, det vill säga sådana krav uppfattas ofta ha liten legitimitet. Estetisk utformning med färgsättning och stadsplaneanpassning hör hit, liksom önskemålen om tomters ordnande beträffande placering av uteplats, torkplats, plats för sopsäck, träd etc. Det kan vara lämpligt att använda rådgivning samt vädjanden och andra typer av moraliska och sociala påtryckningar i sådana fall. Visserligen kommer säkert vissa klienter inte att bli påverkade i önskvärd riktning, men kanske huvuddelen kan bli det.

Tvångsmässigt samråd

En svaghet med råd, propaganda och dylikt är att alla inte nås. Detta kan lösas genom att klienterna tvingas till samråd, medan vad som sedan avhandlats i samrådet inte är tvångsmässigt.

Ett exempel på tvång till samråd finns inom skogssektorn. För att värna om vissa ur naturvårdssynpunkt värdefulla områden kan länsstyrelse besluta om s k samrådsområde. Det innebär att ingen markägare får avverka, dika, bygga väg eller dylikt utan att först samråda med länsstyrelsen, som i sin tur konsulterar skogsvårdsstyrelsen. Genom det obligatoriska samrådet nås påverkan genom rådgivning och vädjanden. Därtill torde man nå påverkan genom att skogsvårdslagen blir noggrannare administrerad än eljest.

Inventeringar och annat planeringsunderlag

Genom att ta fram och förmedla översikter och annat planeringsunderlag torde stat och kommun kunna påverka planerare och byggare. En illustration till effekten av en inventering av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse finns i ärende 27 i M78:17.

Skogsvårdsstyrelserna gör s k skogsbruksplaner för skog i enskild ägo och säljer dessa planer billigt. Planerna är snarast ett systematiskt planeringsunderlag, baserat på tankegångar som myndigheterna vill skall genomsyra skogsbruket. Avsikten är att skogsägarna själva skall upprätta arbetsplaner utifrån det givna materialet. För att få genomslag ordnas enkla kvällskurser i planens uppbyggnad och användning. Rimligtvis har det en ur samhällets synvinkel gynnsam effekt på avverkningsplanering och skogsvård.

Av myndigheterna gjorda inventeringar och planer torde ha bäst styreffekt om de tas fram i samarbete med klienterna (s k "build-up"-planering). Fysisk riksplanering är ett exempel på en process som involverar "klienterna", som utgörs av Sveriges kommuner. Dock medverkar inte den byggande allmänheten.

Forskning och utveckling

Genom att ta fram för klienterna användbara lösningar kan byggandet påverkas. Utarbetande av praktiska lösningar avseende till exempel energihushållning borde locka till önskade åtgärder.

Teknikupphandling

Enligt vissa forskningsrön gynnas innovativ verksamhet av konkurrens och pressande behov. Detta kan utnyttjas genom statlig och kommunal upphandling, som medvetet syftar till att locka fram nya lösningar eller nya organisationsformer.

Om styrmedlens användning

Av förra kapitlet framgick att nästan oavsett vilka mål som åsyftas och nästan oavsett vilka medel som väljs är en förebyggande inriktning önskvärd. Vidare bör en mer dual verksamhet än idag eftersträvas, det vill säga en ökad betoning av rådgivande styrmedel behövs. Förutsättningar för en tillsynsverksamhet av nämnt slag är bland annat att

tjänstemannen	☐ uppfattar styrningen som legitim
	☐ har egen vilja till det
	☐ har god kompetens och status
	☐ har befogenheter att fatta beslut och ge dispenser
klienten	☐ har positiv attityd
	☐ är informerad om vad BN kan erbjuda
	☐ har förtroende för BN
byggnadsnämnden	☐ har goda handläggningsrutiner
	☐ ej ensidigt belastas med kontrolluppgifter så att den framstår som "byggpolis".

Bland de konkreta åtgärder som kan vidtas för att vara förebyggande kan följande nämnas:

- ☐ Uppmana till tidig kontakt med stadsarkitekt och byggnadsinspektion.
- ☐ Underlätta för kontaktsökande genom exempelvis lokala mottagningar, kvällsmottagningar och lokalkontor med fast tjänsteman.
- ☐ "Öppet hus" t ex 1 kväll/vecka eller månad, där klienterna samtidigt kan träffa stadsarkitekt, byggnadsinspektör, hälsovårdsinspektör, förmedlingsorgan m fl. Då kan flera problem kanske lösas direkt. (Byråkratiutredningen har med framgång gjort experiment med denna typ av "öppet hus" med full klientservice.)

- ☐ Tala med dem som hör av sig, till exempel verkligen leta reda på personer som sökt kontakt men inte nått vederbörande tjänsteman. Passa på att informera.
- ☐ Informationsbroschyrer. Dessa kan spridas via husfirmor, konsulter och byggvaruhus (broschyr vid kassaapparaten).
- ☐ Annonsera i tidningarna.
- ☐ Se till att BN-ledamöterna är kunniga (tjänstemännen har här en pedagogisk uppgift).
- ☐ Se till att andra förvaltningar kan ge råd och information.
- ☐ Skriftliga program för exploateringsområden och förnyelseområden. Ge förslag på hustyper, materialval, grundläggningssätt med mera. Detta förebygger problem längre fram.
- ☐ Informationsmöten, bl a för spekulanter på tomter och hus, är ett rationellt sätt att informera många på en gång om formella administrativa regler, lämpliga tekniska lösningar etc.
- ☐ Kurser för blivande ansvariga arbetsledare. Låt inspektörerna fungera som lärare, så får de en stimulerande skärpning. Därtill nås då den viktiga bieffekten att arbetsledare och inspektörer lära känna varandra, vilket har visat sig underlätta samarbetet.
- ☐ Mer uppsökande verksamhet. Ett uppslag vore att en tjänsteman tidvis placerades på en byggvarumarknad. Dit går folk ofta då de är i planeringsskedet, det vill säga då de fortfarande är lätta att påverka och därtill kan tillgodogöra sig hjälp. Detta kan jämföras med socialstyrelsens studie av hälsovårdsnämnderna, där man bland annat dragit slutsatsen att verksamheten borde vara uppsökande. (Socialstyrelsen, 1978.) Det finns även exempel på att personal på en arbetsförmedling arbetat aktivt och klientorienterat genom uppsökande verksamhet. Vi har sett exempel på att tjänstemän vid låg arbetsbelastning arbetat mer uppsökande. (Se till exempel ärende 47 och 48 i M78:14.)

Om genomförande av förändringar

Betydelsen av hur styrmedlen används lokalt, omgivningens, organisationens och situationens stora inverkan samt trögheten hos hela tillsynsorganisationen gör att nya eller ändrade mål fordrar inte bara nya styrmedel utan även genomtänkt påverkan på och förändring av hela styr- och tillsynsapparaten. Att skapa nya lagar eller nya föreskrifter är en sak. Att genomföra ändringar i tillsynsorganisationen och hos de byggande parterna är betydligt trögare. Dessa parters kunskap och attityder behöver påverkas och utnyttjas för att styrningen skall få genomslag och avsedd effekt.

Forskningsuppgifter

Denna studie torde, liksom så många andra studier, ha väckt fler frågor än den besvarat. Studien är i huvudsak explorativ, vilket innebär

att "slutsatserna" i kapitlen 6 och 8 är hypoteser, som borde prövas. Kapitel 9 mynnade ut i hypotesen om två alternativa utvecklingsförlopp, vilken likaså tarvar prövning. De konkreta förslagen i detta kapitel kan utvecklas och prövas praktiskt.

Exempel på undersökningsuppgifter är:

- ☐ Om tvingande styrmedel: Är det tvånget eller informationsinnehållet som styr?
- ☐ Om monetära medel: Är det lönsamheten, likviditeten eller "jippoeffekten" som styr? (Detta avser jag ta upp i studien "Energisparstödets effekter på beslut". Se SIB projekt 112).
- ☐ Om rådgivande medel: Är det informationsinnehållet eller påverkan på värderingar som styr?
- ☐ Om normer: Ett av huvudargumenten mot centralt utfärdade regler är att de hindrar byggnaders anpassning till lokala önskemål och förutsättningar. Är det så?
- ☐ Om effekter av tillsyn: Hur noggrann är tillsynen? I vilken utsträckning görs påpekanden?
- ☐ Om bieffekter: Hur påverkas klienternas attityder av olika typer av styrmedel och av olika användning av dem? Hur påverkar detta följsamheten?
- ☐ Om genomförandet: Hur är resursbehovet vid olika inriktning av byggnadsnämndens tillsyn?

Summary

The Choice and Use of Regulation Measures. A Study of Supervision conducted by the Swedish Local Building Committee

The regulation of various activities by society is a controversial subject of debate. This is particularly true regarding the building sector in Sweden, in which the control exercised by public authorities has been criticized in different respects through the years. In the 1950's one of the things which attracted attention was that local variations led to building firms receiving different treatment from different local authorities. In the 1960's one of the things criticized was such action that was seen as a hindrance to the industrialization of building. In the 1970's the extent and design of the building codes was discussed. In the last few years, complaints have been made about the unsufficient control exercised by public authorities. Faulty building and sub-standard building have occurred too often to be tolerated, especially in connection with the building of detached houses where the weak position of the buyer attracted much attention.

The simultaneous criticism of the "red tape" and sluggishness of public authorities and their inadequate control of standards has placed law-makers and central authorities in a difficult situation. How should "red tape" and the need for supervision be balanced? This crucial question includes both the question of *what* should be controlled and the question of *what measures* should be chosen and how these should be applied. This study treats the choice of regulation measures and their application by the authorities.

My earlier studies of the building process took up the control exercised by authorities and the relationships between the authorities and the parties concerned in the building process. It soon became evident that the subject was considerably more complicated than indicated by the voices heard in the debate about the codes. The difficulties were, however, concealed by the often one-sided arguments put forward by the code supporters and the code opponents. Gradually, I began to question the focussing of attention on the system of documented rules. Instead, was it not a question of how the administrative machinery functioned? It seemed necessary to investigate how regulations, advice and instructions were used by the authorities. As few studies have been made of the use of regulation measures in the building sector, I have chosen to undertake a field study.

Aims and organization of the study

Each of the 277 local authorities in Sweden has a building committe which consists of publicly elected representatives, who have a staff of officials at their disposal. The staff works on physical planning

and supervision. This study treats the supervision, which includes the checking of documents concerning building permits, inspections at building sites and service and advice to the clients.

The overall objective of the present study is to contribute to an improvement of the official regulation of building in general and of the supervision of building in particular. To put it more precisely, the study has the following three aims:

1. To identify important concepts with regard to regulation and the contact between the authorities and the public (the clients) with the help of literature. These concepts will be used to divide the regulation measures into different categories. The concepts and categories will also guide the field study and provide a basis for the interpretation of the material.
2. To investigate the use of regulation measures in actual practice, especially the contacts between the authorities and the public. The aim is to find hypotheses about the relationship between different types of regulation measures, as well as about their use in different situations.
3. To give general recommendations for the improvement of the supervisory function of the building committees.

The first chapter is an introduction and a summary of the results of the study. Chapter 2 gives an orientation of the Swedish local building committees. In chapter 3 the nature of the problems is discus-

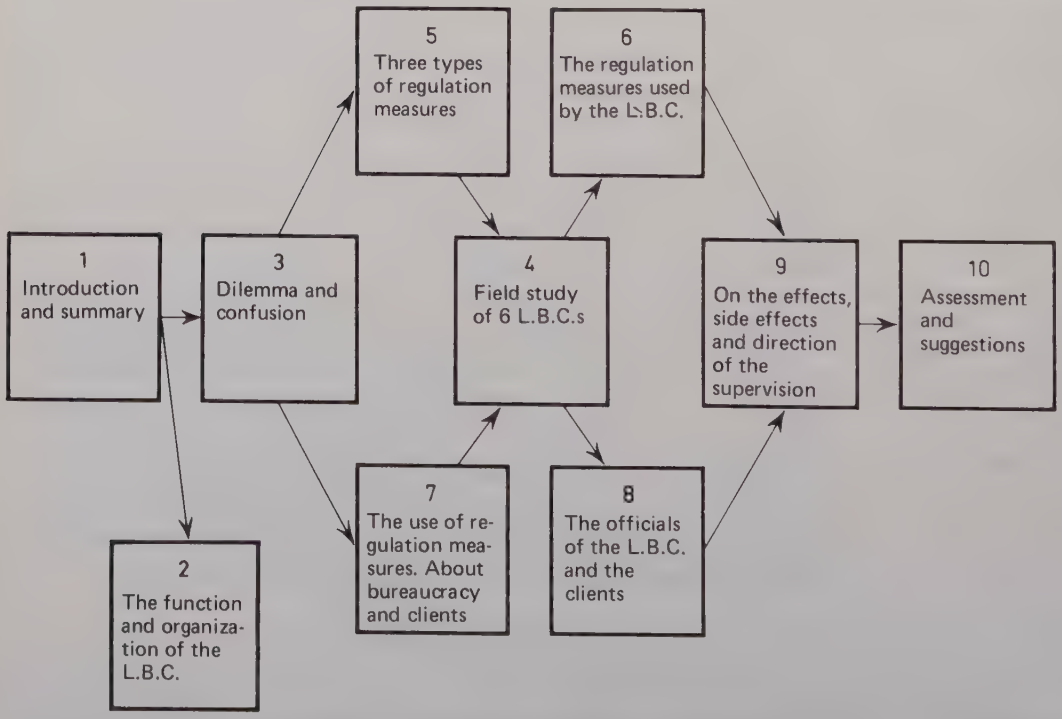


Figure S 1. Plan of the ten chapters of this report. (L.B.C. = Local Building Committee)

sed. There it is maintained that the question of the aims of regulation, the measures of regulation and the use of the measures are often mixed in an unfortunate way in the discussions about the regulation of building. Furthermore, an account is given of the ways in which I intend to grapple with the problem. A short presentation of the field study, which comprised observations and interviews in six local authorities, is given in chapter 4. It was carried out by my colleague, Olof Hirn, architect, and myself, with the aid of Arne Karyd, M. Pol. Sc. The field work is described in detail in separate publications.

Results are presented in chapters 5—9. In chapters 5 and 6 the different types of regulation measures are treated. The use of the measures when the authority and the public come in contact with each other is discussed in chapters 7 and 8. An attempt to link up the consequences of regulation measures and their use is made in chapter 9. Practical conclusions are discussed in chapter 10. A plan of the organization of this report is shown in Figure S 1.

The choice of regulation measures should be analysed separately from their use

The question of the regulation of building by government is often debated in such a way that implies that three important factors are confused. These are:

1. *The aim of regulation,* that is, what should be regulated and what does one wish to achieve? Are buildings to be adapted to handicapped persons? Is energy consumption to be regulated? Is unlawful building a problem that needs attention? This type of questions is principally answered by politicians at central government level. As far as the aims for planning buildings with regard to local circumstances are concerned, it is primarily the local political representatives who are to make the decisions. It can be a question of use of the buildings, their location and types of dwelling.
2. *The choice of regulation measure,* that is, the type of influence to be used. This choice is usually made at central government level by politicians and officials, who pass laws and issue regulations.
3. *The use of the measures,* that is, when and where the different measures are used, how they are administered, how the inspection takes place, how sanctions are applied, how the contact with the persons being controlled is made, etc. How the regulation measures are used depends to a large extent on the local officials in charge of the case. What factors come into play and how can the relationship between the officials and their clients be affected?

The aims of regulation are not treated in this study. On the contrary, the aims are taken as given through laws, approved plans, codes and statements. Of course, in reality the aims are neither fixed nor completely given from outside but, by regarding them as given, it is possible to focus interest on the choice of measures and their use. The

type of measure chosen is of importance in the solving of conflicts between aims. A discussion of principles in this connection is taken up at the end.

The choice of measures quite often takes place on the basis of rough assumptions about the suitability of the different types of measures. Certain politicians take the view that coercive measures are preferable, while others take the opposite view. In this study the main characteristics of the different types of regulation measures are treated.

I have found that the question of the use of regulation measures, or of their administration, as it is also called, has been neglected in an unfortunate way. This study will to a large extent be devoted to an investigation of the use of regulation measures at the local level, where the officials are confronted with the people they have to control: those who apply for building permits and those who build.

About different types of government influence

Amitai Etzioni's compliance theory is taken as the basis for the division of regulation measures into different categories. According to his theory, there are three different fundamental mechanisms for exerting influence, namely:

1. coercion
2. material (remunerative) influence
3. normative influence.

With this as a starting point, government influence may be divided into three types with different characteristics. See the scheme in Figure S 2.

Another reason why I use Etzioni's theory as a starting point, although his tripartite division is not unique, is that he draws attention to the fact that the different types of influence tend to counteract each other. A further reason for using Etzioni is that he treats the effects of the different types of influence on the types of involvement of those being controlled. These lines of thought are taken up in chapter 9.

Etzioni maintains that different types of influence excite different reactions and result in different relationships. Coercion tends to excite negative reactions and result in an attitude of alienation. The economic regulation measures tend to result in a strictly mercenary attitude. Normative influence is more closely connected with positive involvment and more active participation. The following relationships would seem to be applicable according to Etzioni:

Coercion	→	alienation	→	hinders consultation and co-operation
Advice	→	participation and common interests	→	facilitates consultation and co-operation

	Coercive= directions and control	Economic= subsidies and charges	Normative measures of influence
Examples	Zoning regulations Codes about insulation Codes about discharge of effluents Building permit Building inspection	Housing allowance Energy conservation subsidy Energy tax Location grant Tax on effluent discharge	Energy-saving program Environmentprotection program Instructions Technical information
Type of effect	Direct effect on behaviour	Changes the cost estimates for the decision-makers, which may affect behaviour	May influence the terms of reference and thus estimation of costs and benefits and so perhaps behaviour
Some characteristics	Sometimes somewhat clumsy i.e. everyone is treated without regard to individual differences. Sometimes large amount of administration. May obtain strong and complete effect	Desired action is weighed against other factors so that the desired action is not chosen by everybody. Sometimes much administration	The effect depends on pliancy, attitudes and amount of information
When are they suitable? Examples	When the behaviour of the firm/person is contrary to the public interest. When individual deviation in behaviour cannot be tolerated e.g. dangerous lifts unlawful building theft murder When the conditions being regulated are well known	When the cost estimates of the firm/person deviate from those of the society. When average behaviour is to be altered but it is difficult to say who are to be influenced When single cases of deviation may be tolerated	When the effects of different regulation measures are uncertain. When suitable expedients are not known. When information is lacking
Examples of side-effects	Negative attitude. The following of the code is considered to be sufficient rather than making attempts to find the best solution	Calculating attitude. »Subsidy architecture» i.e. exaggregated adaptation to the regulation	Surfeit of information. Misunderstandings

Figure S 2. Three types of direct regulation measures and their characteristics.

Conflicting regulation measures

Furthermore, Etzioni maintains that there is normally no advantage in using different types of measures simultaneously. They tend to neutralize or counteract each other. Certain organizations do succeed in using different types of measures, however, in which case these are handled in special ways.

In their supervision, the local building committees use coercive and normative measures to influence clients. These are quite often used

simultaneously, "hand in hand", and they appear to work well. The apparently advantageous combination of two different types of measures used by the building committees may be explained by the fact that the compulsory codes that are being enforced are often regarded as legitimate and that it is usually in the builder's own interest to follow the codes. In those cases when the codes are not regarded as legitimate, however, the officials find it distasteful to have to enforce them. Then they avoid the enforcement as far as possible. The extent to which the aims of regulation are regarded as legitimate is important for the attitudes of both the official and the client.

If no conflict is normally felt between coercive and normative influences, as far as the officials are concerned, the opposite is quite often the case on the client side. Fear of authority hinders asking for advice. A person who is exposed to compulsory requirements to make alterations is not often amenable to advice and does not care to make enquiries.

Both the public representatives and the officials of the building committees stress the importance of giving advice and point out the advantages of exerting influence through giving advice and explanations rather than through coercion. In spite of this, the greater part of their work, about three-quarters of it according to our systematic observations, consists of the enforcement of compulsory codes, i.e. what we call excerting coercive influence. When time is short, the coercive measures supplant the normative ones. Herein lies a kind of conflict between the two types of government influence.

The use of regulation measures — about the contacts between the authority and the clients

The relations between the authorities and the clients are not only affected by the formal rules and the official goals, but also to a large extent by the environment, the characteristics of the organization and the actual situation at the meeting between the official and the client. Herbert Simon calls this premisses for decision and action and he stresses the importance of investigating these (Simon, 1971). Several empirical studies support this view and so do our observations. The building components subjected to supervision (i.e. the goals that are of current interest) and the measures used in this connection (the codes cited) depend to a large extent on the official, the client and the factors that influence them.

Sense of responsibility and motivation are among the background factors influencing the official. The answers given in the interviews indicate that their actual sense of responsibility does not coincide with the formal conditions of responsibility. To a large extent they regard themselves as having a responsibility towards the clients/users, even if their formal responsibility is primarily directed towards the superior and central institutions (the local authority and the state). As far as the driving force in their work, i.e. their incenti-

ve, is concerned, their loyalty towards the clients is even more pronounced. In addition, they have a marked desire to contribute to good buildings and to sound community planning, i.e. they have a professional attitude.

These facts support the hypothesis that the realization of goals imposed from above and the application of regulation measures depend on local points of view and circumstances. With regard to building components which the officials consider important (for example foundations, drains and fire-safety arrangements), the inspection is carried out more meticulously than in minor cases of unlawful building, child safety devices in the homes of old people, etc. Thus even the application of compulsory rules can vary. These regulations, as mentioned earlier, tend to supersede normative measures, to a greater extent than is considered desirable. This may be because concrete, even quantified, things (such as codes are) supersede things that are not quantified and perhaps less tangible. Another explanation may be that even if officials vary the application of the imperative codes, the area in which they can act is limited. Normally officials are not prepared to go so far as to risk committing such formal mistakes that can lead to open criticism and censure. Then the formal conditions of responsibility take over. We have observed how officials avoid such risks, especially in cases where there is a conflict between different parties, such as customer and contractor.

Timing

When the control measure is applied is important, that is, the moment for intervention by the official. Both advice and enforcement of compulsory regulations can occur preventive or as a means of establishing facts (that is, after some mistake has been made). According to our observations, most of the remarks (about 2/3) are made after a faulty or inappropriate action has taken place.

Preventive intervention has, however, great advantages. It is cheaper to do the right thing straight away. Also, negative reactions quite often result when criticism is made at a late stage. The client is on the defensive when he has made a mistake. This means that the official often refrains from making any comments at all, in which case no correction is made. And, as the fault is not pointed out, the client does not become aware of the fault and does not learn a suitable procedure before he builds next time. According to our observations, an average of only one remark with regard to the enforcement of necessary alterations is made during each meeting. Remarks of a voluntary nature are hardly ever made when something inappropriate has already been done. The reason is not lack of things to comment on. The reason is the meaningslessness of coming too late. In the interviews many people have pointed out the advantage in working with prevention in mind but, obviously, it does not often work out that way in practice. It seems probable that the relationship between the authority and the public depends on the timing of contacts.

Taking the initiative

Taking the initiative to make contact and to bring up different items (building components, layout problems, etc.) for discussion is important. According to the field-study observations, the initiative is primarily taken by the official (for nearly 4/5 of the items). It varies, however. In the earlier stages the clients are more active. When clients make enquiries, it is often a question of something not yet carried out, that is, the aim is preventive. Also, it is more common for clients to take up matters that are not subject to imperative regulation than for officials to do so. If a greater concentration on advisory and preventive actions is desired, one possible course could be to activate the clients. This presupposes a more positive attitude from clients which, in its turn, may require alteration in the behaviour of the officials.

Side-effects influence the intended results

Negative side-effects, for example "red tape", detract from the intended results of regulation. Thus, by avoiding "red tape", "disturbances" etc., the intended goals can be reached more successfully. "Red tape" and other complications in connection with building may be caused by

1) real hindrance, that is conflict of goals,
2) unsuitable type of regulation measure,
3) administrative inflexibility.

Giving priority to one of several conflicting goals is done to a large extent when the type of measure is chosen. Conflict between goals may be reduced, or even solved, through a suitable choice and through skillfull administration.

Coercive measures should be resorted to when the goals are of high priority and when even single deviations are unacceptable.

There is a risk, however, that an increase in the total amount of coercion will result in a deterioration in effects and the creation of a "vicious circle" (see Figure S 3). Other types of measures are required. Remunerative control measures are an example, in which the decision is transferred to the clients.

The clients' understanding of the justification for government influence can be improved by a more preventive and advisory type of operation. Then the negative side-effects are reduced and the relations between the authority and the clients are improved. This increases the inclination of the clients to take the initiative, which, in its turn, promotes the preventive type of operation. The supervisory function may in this way be drawn into a favourable course of development, which we might call a "beneficial circle" (see Figure S 4). This should result in better effects and less "red tape".

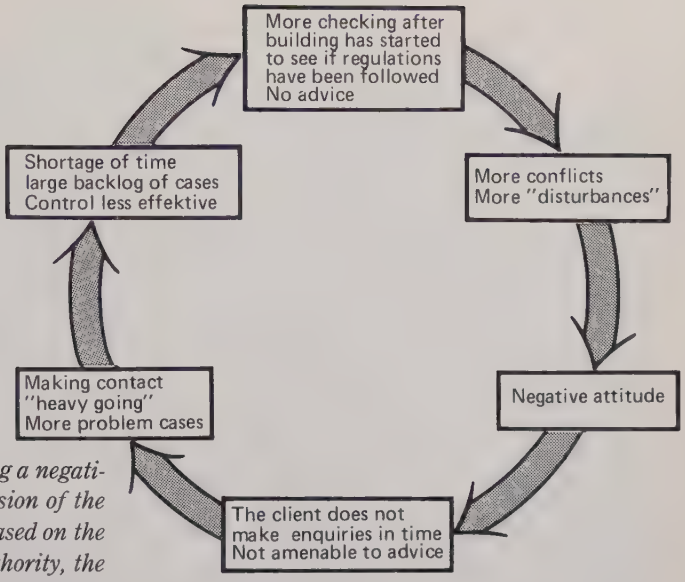


Figure S 3. A "vicious circle" illustrating a negative course of development for the supervision of the local building committee. The circle is based on the fact that the time for intervention by authority, the attitudes and knowledge of the parties concerned, the use of resources and the effects of regulation are all part of a continuons sequence of cause and effect.

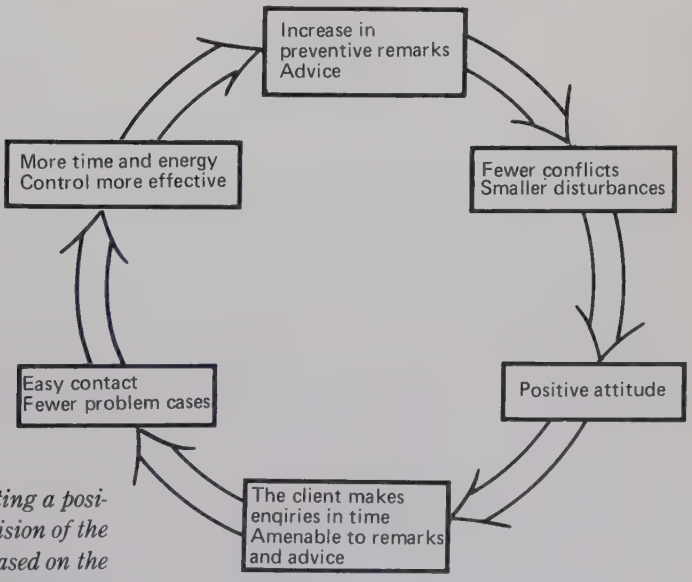


Figure S4. A "beneficial circle" illustrating a positive course of development for the supervision of the local building committee. The circle is based on the fact that the time for intervention by authority, the attitudes and knowledge of the parties concerned, the consumption of resources and the effects of regulation are all connected.

Suggestions for changes

According to my attempt to make an assessment, using different criteria as a basis, the supervisory operations of the local building committees seem to be carried out, for the most part, in a formally correct manner and with positive effects. The extent of the side-effects is not known, however. The chief weakness seems to be that the organizations are slow to change and that they are so much aimed at checking to see if regulations have been followed.

In order to increase the preventive and advisory function of the supervisory operation, a number of measures should be taken, for example:

- ☐ Better information to the clients, as well as to the politicians, about the goals and function of the rules and supervision of the local building committees.
- ☐ Consultation with clients at an earlier stage in the building process than today. This presupposes that the clients know the value of making early contact and that there are practical possibilities for this, such as favourable opening hours for visits or contact by telephone.
- ☐ To reach passive clients and to avoid inappropriate solutions, the local building committee can send out pamphlets about its programme and have information meetings for different development areas.
- ☐ By training of officials, professional exchanges, etc., to improve the competence and the motivation for preventive supervision.
- ☐ By an increased delegation of the right to make decisions, to increase the authority of the officials. It is probable that this would lead them to take more responsibility and to be looked upon with greater trust and respect by clients.

The importance of how regulation measures are used at the local level, the great influence exerted by the environment, organization and situation, as well as the inertia of the supervisory organization, means that new goals cannot be pursued and new measures put into effect without carefully thougth-out plans to influence and alter the whole of the supervisory system. It is relatively easy to create new laws and regulations. It is more difficult to change the supervisory organization and the people who are engaged in building.

Noter

1) Den historiska bakgrunden till byggnadsnämnderna och deras tillsyn har jag tecknat dels i "Byggnadslagstiftningens utveckling", som publicerats i boken *Byggnormer* (Franzén m fl 1977, kapitel 1, sid 32—35) dels i "Utvecklingen av byggnadsnämndernas tillsyn", som ingår i essäsamlingen *till stadsens gagn* (SIB, Gävle, 1976, sid 45—52). I den senare redogör jag för hur den lagmässiga grunden samt formerna för byggnadsnämndernas tillsyn förblivit i stort sett oförändrade sedan 1874 års byggnadsstadga kom. Under det sekel som gått har emellertid byggandet undergått genomgripande förändringar. Vidare har kraven på byggnadsnämndernas tillsyn både ökats och förändrats. Essän utmynnar dels i frågan om hur tillsynen fungerar idag, dels i frågan om hur tillsynen bör organiseras framöver.

2) "Normdebatten" fördes i bland annat tidskrifterna *Att bo* (nr 5 & 6, 1972 och årgång 1973 och 1974), *Byggnadsindustrin* (1973), *Byggnadstidningen* (1973) och *PLAN* (nr 6, 1972 och årgång 1973). Chalmers har samlat en stor del av inläggen i *Normdebatten* (CTH, 1973). Min egen tolkning av vad normdebatten gäller har jag redogjort för i kapitel 4 av läroboken *Byggnormer* (Franzén m fl 1977).

3) Amitai Etzioni menar att detta är det centrala organisationsproblemet. Han uttrycker det på följande sätt:

> "Hur skall styrningen ske, så att den utan onödiga kostnader får stor avsedd effekt och så att samtidigt styrningens negativa bieffekter hålls små?"
>
> (Etzioni, 1964, sid 50, egen översättning)

4) Mina tidigare studier bedrevs under 1971—1974 inom projektet "Byggprocessen" (SIB projekt nummer 268). En kort samlad redogörelse med referenser finns i *Årsbok 1975* från Statens institut för byggnadsforskning (sid 76—80).

Den här föreliggande studien har gjorts inom projektet "Byggnadsnämndens roll och kontroll" (SIB projekt nummer 295), som startade 1975. Bostadsdepartementet och andra myndigheter har visat intresse för att få byggnadsnämndernas tillsyn undersökt. Denna studie blev aktuell inte minst därför att arbete pågår med revidering av byggnadslagstiftningen.

5) Charles Perrow framför en liknande tanke när han diskuterar byråkratier. Perrow säger att reglerna i en organisation ofta blir syndabocken för problem inom organisationen (Perrow, 1972, sid 30f).

Se även not 59, som stöder tanken att det inte är normsystemet i sig som utgör huvudproblemet.

6) Hela projektet "Byggnadsnämndens roll och kontroll" har som syfte att bidra till förbättringar av tillsynen genom att beskriva verksamheten, peka på problem och om möjligt ge uppslag till förändringar. Beskrivningarna finns utförligt redovisade i separata publikationer, där även olika problem tas upp. (Meddelanden M78:13—18 och M79:4.) Uppslag till förändringar diskuteras allmänt och principiellt i föreliggande framställning och mer konkret i Olof Hirns och min gemensamma slutrapport (Hirn & Klingberg, *Byggnadsnämndens tillsyn i framtiden*, under arbete).

7) I litteraturen har jag funnit exempel på att styrmedelsanvändningen, det vill säga genomförandet av styrningen, redan tidigt utgjorde problem. Nikodemus Tessin, d y, som på 1720-talet arbetade med organisation av huvudstadens förvaltning, framhöll att den sjuka punkten i den svenska lagstiftningen var "exekutionen", det vill säga verkställigheten. Inte minst gällde detta byggnadslagstiftningen. Landshövdingen och städernas magistrater, som skötte tillsynen, hade små möjligheter att genomdriva föreskrifterna, som länge var ineffektiva. Detta har framhållits av Nils Herlitz i hans behandling av byggnadslagstiftningens framväxt (1922, sid 271). Torsten Bjerkén (1975, sid 9 ff) har också påpekat att lagstiftningens intentioner ej kunde genomföras.

8) Beskrivningen av byggnadsnämnden bygger på sidorna 6—12 i Johnsson & Klingberg (1974).

9) Se till exempel Carlsson & Nylander, 1970, Konsumentverket 1975 och 1977 samt SOU 1976:26, kapitel 12. Carlsson & Nylander hävdar att kontrollen inte utvecklats i takt med byggnadstekniken och att den inte fungerar tillfredsställande. Alltför många fel och brister blir inte upptäckta.

10) Vi har i M79:4 (sid 1) angivit att den byggnadsnämndspersonal som arbetar med tillsynsverksamhet uppskattningsvis omfattar totalt:

På byggnadslovssidan	(motsvarande) ca 550 tjänster
På byggnadsinspektionerna	(motsvarande) ca 800 tjänster
Expeditionspersonal	(motsvarande) ca 650 tjänster
Summa	(motsvarande) ca 2 000 tjänster

Om varje tjänst antas kosta, lågt räknat, i genomsnitt 150.000 kronor per år (inklusive lön + sociala kostnader + resor + övriga omkostnader + kontorsrum + kommunal administration) skulle kommunernas totala kostnader för tillsynen uppgå till över 300 miljoner kronor per år.

11) När projektet "Byggprocessen" (SIB projekt nummer 268) startade i början på 1970-talet "ärvde" vi från tidigare studier en problemställning, enligt vilken myndigheternas ärendehandläggning var alltför långsam och illa anpassad till en rationell byggprocess. "Byråkratisering" i betydelsen ineffektiv handläggning sågs som huvudproblemet. (Se Klingberg & Lindahl, 1973, sid. 5—15.)

Våra inledande studier pekade emellertid mot att den förment "störande" inverkan i verkligheten inte var så stor som det påstods. I varje fall inte när det gällde byggnadsnämnderna. Detta förkla-

rade vi med att ett omfattande informellt system för underhandskontakter hade utvecklats. (A.a. sid 60 ff.)

Våra vidare studier ledde till hypotesen att byggnadsnämnderna visserligen byråkratiseras, men vi avsåg då något annat än de ineffektiviteter man tidigare sett som problemet. Vi menade att utvecklingen föreföll gå mot ökad rutinisering, ökat normberoende och ökat inslag av kontroll med konsekvensen att rådgivningen försvagas, hanterandet av icke rutinmässiga frågor åsidosätts och inflytandet i mer komplicerade frågor (t ex planfrågor) minskas. Vi framhöll således ett antal kvalitativa aspekter som kontrast till den tidigare kvantitativa, produktionsekonomiska problemställningen. Vi framhöll vidare att det föreföll vara mer tydliga tendenser till byråkratisering i stora kommuner än i små. (Johnsson & Klingberg, 1974, kapitlen 5 och 6.)

Att en mer kvalitativt inriktad problemsyn växer fram och konkurrerar med en tidigare kvantitativ (ibland kallad effektivitetsinriktad) problemsyn har på senare år skett inom flera områden. Bland annat Nils-Göran Olve (ingår i RRV, 1979, se sid 28) hävdar detta liksom Lennart J. Lundqvist. Den senare har i sin avhandling om miljövårdsförvaltningen beskrivit hur en "kvalitativ problemstruktur" ("ekologitanken") växt fram vid sidan av den kvantitativa ("avvägningstanken"). (Lundqvist 1971. Se bland annat sid 102—105.)

12) Exempel på förslag till förenklingar finns i byggindustrialiseringsutredningens betänkande (SOU 1971:52) och promemorian "Förenklad byggnadslovsprövning" från bostadsdepartementet och i "Åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m m". (Regeringens proposition 1978/79:111. Se bilaga 12, som rör byggsektorn.)

I byråkratiutredningens betänkande ges för hela förvaltningsapparaten generella förslag till förbättringar av kontakterna mellan myndigheter och allmänt (SOU 1979:31).

13) Dahlman & Gärdborn (1975) har utvecklat denna kritik i sin avhandling. För andra kritiska inlägg se fackpressens normdebatt enligt not 2.

14) Jag använder här termen *styrning* som synonym till *reglering.* Jag använder även ordet *påverkan* som synonym.

Albert Danielsson diskuterar dessa begrepp i sin översikt *"Företagsekonomi"* (1977, sid 111 f). Han säger att ofta används såväl "styra" som "reglera" synonymt med "påverka" och "förändra". Själv gör dock Danielsson den distinktionen att styrning *inkluderar* uppställande av mål medan reglering avser påverkan mot i förväg *givet mål.* Motiv för denna distinktion har jag inte funnit.

Med tanke på att målen i praktiken inte sätts helt separat från genomförandet (se not 16 nedan) blir distinktionen knappast möjlig. Den är inte heller önskvärd, som jag ser det. I denna studie används därför de diskuterade begreppen som synonymer.

15) I kapitlet 4 av boken "Byggnormer" (Franzén m fl 1977) hävdar jag att normdebatten rör tre grundfrågor, nämligen *graden av samhällsinflytande, valet av styrmedel* samt *kunskapsmängdens tillväxt.* Den senare motsvarar frågan om styrmedlens användning, varvid jag ser kunskapsmängdens tillväxt som en del av administrationsproblemet. Den första grundfrågan — graden av samhällsinflytande — är svårare. Jag identifierar där delaspekter, som jag nu finner hänförliga till endera frågan om styrningens mål eller dess administration, "normer som instrument för effektivitet och jämlikhet" liksom . . . "hinder för lokal anpassning och individualism" kan ses som i huvudsak gällande målet med styrning, det vill säga frågan om i vad mån till exempel ökad effektivitet skall tillåtas inskränka den personliga friheten. Centraliseringsfrågan respektive "marknadsstyrning kontra planhushållning" är att hänföra till styrningens administration respektive styrmedelsvalet.

16) En extrem ståndpunkt vore att hävda att först skulle målen preciseras, därefter skulle styrmedlen väljas, varefter byråkratin skulle sköta verkställigheten. En sådan ståndpunkt förutsätter att såväl politiker som tjänstemän är fullständigt informerade och rationella. Att så inte är fallet framgår av organisationslitteraturen, med Herbert Simons *Administrativt beteende* (1971) i spetsen.

Flera författare hävdar att det finns två olika synsätt (eller principer) när det gäller planering, organisation och styrning. Författare, som behandlat dessa två synsätt är till exempel Schon (1972), Normann & Rhenman 1974, Stevrin (1974), Gorpe (1974) och Dahlman & Gärdborn (1975). Det ena kallas ibland för *mål/medelssynsättet* (hierarkiskt synsätt) och utgår från antaganden om att mål kan formuleras och delas upp i submål, för vilkas uppfyllande medel kan skapas. Individerna antas, grovt sett, kunna betraktas som redskap för måluppfyllelsen. Vidare förutsätts att framtiden är förutsebar och verksamheten planeringsbar och styrbar. Konsekvensen av detta synsätt blir en hierarkiskt uppbyggd organisation med starka inslag av stordrift, specialisering, centralt beslutsfattande och långsiktiga planer. Skrivna regler (normer) blir med självklarhet ett viktigt och rationellt medel för att föreskriva hur befattningshavarna ska handla.

Det andra synsättet kallas ibland för *processynsättet.* Det torde ha vuxit fram främst som en reaktion mot mål/medelsynsättet, vilket varit dominerande. Man kritiserar föreställningen att mål ställs upp, delas upp och sedan uppfylls genom planering och styrning av organisationen. Målsättningen är något som endast delvis kommer uppifrån och i förväg. Den växer fram efterhand som problemlösningsprocessen fortgår och intres-

senter av olika slag får tillfälle att agera för sina intressen.

I litteraturen används de två synsätten ibland deskriptivt, ibland normativt (det vill säga som organisationsprinciper). Tolkade som två olika teorier för organisationer är de av olika karaktär och knappast ömsesidigt uteslutande. Mål/medel-synsättet leder till en förenklad modell ("ideal" modell) medan processynsättet leder till en beskrivning av hur det verkligen går till, bland annat hur organisationen *avviker* från "ideal"-modellen. Den förra modellen kan — och bör menar jag — tolkas normativt och ses som inom rimliga gränser eftersträvansvärd, det vill säga stat och kommun bör eftersträva rationalitet. (Jfr *bilaga 4* med dess diskussion om byråkrati som typmodell.) Detta är grunden för att jag hävdar att frågorna om mål, medel och deras användning så långt som möjligt bör hållas isär. Processynsättet måste emellertid också anläggas, för att vi därigenom skall se rationalitetens begränsningar. Dessa begränsningar är så stora att det är orealistiskt att vid beslut om styrningens mål ej beakta medlen och framförallt den praktiska administrationen av dessa. Detta är grunden för att denna studie främst inriktas mot styrmedlens användning (det vill säga administrationen).

17) Herbert Simon (1971, sid 109 f) hävdar detta att administratörerna i praktiken inte kan undvika att fatta i princip politiska beslut. Simon har vidare pekat på att politikerna ibland medvetet vältrar över policy-beslut på administrationen. Lennart J. Lundqvist (1971, kapitel 6) har framhållit att den ökade förekomsten av ramlagstiftning innebär att förvaltningen alltmer träffar lämplighetsavgöranden och gör avvägningar mellan skilda intressen. Förvaltningsverksamheten får då alltså en mer politisk karaktär.

18) Lennart J. Lundqvist (1971, sid 11) anför att utflödet ur en förvaltning kan analyseras efter två olika linjer:
   1) Analys av beslut avseende valet mellan alternativa ståndpunkter (det vill säga innehållet analyseras)
   2) Analys av relationerna mellan beslutsfattare och dem som berörs. Dessa relationer får sin karaktär av bland annat vem som tar initiativ, om beslutet innehåller sanktioner eller hot etc. Det är då beslutens transaktionsaspekt som analyseras. Relationen mellan parterna kallas transaktionsstrukturen.

   Jag har i denna studie valt att undersöka transaktionerna (det vill säga 2 ovan) och inte det sakliga innehållet.

19) Ett exempel på hur frågan om val av styrmedel förbigås utgör statens planverks "Energisparmöjligheter i befintlig bebyggelse — preliminär rapport". Där har tvingande styrmedel, administrerade av byggnadsnämnderna, förutsatts utan närmare diskussion. Efter en remissomgång bearbetades dock rapporten, varvid den gjordes mer nyanserad.

20) Begreppen *styrmedlens användning* och *styrmedlens administration* används här som synonyma begrepp. Även begreppet *styrningens genomförande* används med samma innebörd.

21) Även utanför byggsektorn återfinns exempel på betydelsen av administrativa förhållanden. I tidskriften Ekonomisk Debatt (nr 8/78) framhålls i flera artiklar, bland annat i en av John Dunlop (sid 560—563), att institutionella förhållanden måste undersökas och beaktas likaväl som de av traditionen analyserade principiella aspekterna. John Lybeck hävdar att vissa ekonomer bör ge förslag som är långsiktiga och inte beaktar institutionella förhållanden medan andra bör ge mer kortsiktiga och mer administrativt inriktade förslag (sid 577—579). (Jämför med mål/medel-synsättet respektive processynsättet enligt not 16.)

22) Två bestämningar av tidsläget används. Den ena gäller skede i projektet (bygglovsskedet etc). Den andra gäller om den behandlade detaljen är utförd eller ej (konstaterande eller förebyggande tillsyn).

23) Vi fick från början i uppdrag att särskilt belysa tillsynen av befintlig bebyggelse samt normsystemets påstådda hinder mot bra lösningar.

   Byggnadsnämndernas sparsamma tillsyn över annat än via byggnadslov anmälda ärenden klarlades genom dokumentstudierna, vissa iakttagelser under observationerna samt genom ett batteri intervjufrågor. Speciellt beskrevs fall av olovligt byggande (svartbyggeärenden).

   Normsystemets inverkan noterades ibland i samband med observationer och intervjuer. Speciellt ägnades några intervjufrågor åt den eventuella konflikten mellan centralt utfärdade föreskrifter och lokala förutsättningar och önskemål.

   Ytterligare några specialfrågor hängdes på under studiens gång och föranledde oss att vid observationerna göra särskilda noteringar samt att ställa vissa förberedda frågor. Låneärendenas hantering och lånens inverkan på tillsynen kom upp under studiens gång. Ombyggnadsärendenas hantering och ytterligare några saker likaså.

24) En relativt ingående studie av här redovisat slag måste med nödvändighet åläggas långtgående avgränsningar. I en tidigare studie av byggnadsnämnderna gjordes behandlingen vidare — men också ytligare. (Se Johnsson & Klingberg, 1974.)

   I ett kommande projekt avses klienten bli det centrala studieobjektet. Preliminärt är det bland annat energisparstödets effekter på klientens beslut, som ska undersökas. (SIB programprojekt nr 112, som kommer att följas av projekt nr 316.)

25) Den israelisk-amerikanske samhällsvetaren Amitai Etzioni presenterade 1961 en jämförande ana-

lys av komplexa organisationer. Med utnyttjande av en stor mängd forskningsresultat byggde han upp en teori om makt, styrning, efterrättelse och attityder i olika typer av organisationer. Hans teori är en "middle range" organisationsteori, som faller mellan allmänna abstraktioner och iakttagelser från enskilda fall. Denna typ av teori på mellannivå behövs, enligt Etzioni, för att utveckla jämförande organisationsstudier. År 1975 kom en utökad presentation, vari han utnyttjade färska studier till att styrka och utveckla sin teori (Etzioni, 1975). Den är idag väl etablerad och bör därför vara en stabil grund för analys av styrning och styrmedel.

26) Ytterligare ett skäl för att jag i så stor utsträckning baserar mig på Etzioni, är att han givit mig en optimistisk syn på möjligheterna att göra samhället och stora organisationer effektivt styrande och ändå mänskliga och demokratiska. Det är hans bok "The Active Society" (1968) som stakar ut vägen mot detta bättre tillstånd. Påverkansteorin uppfattar jag som en grund för det "aktiva samhället".

27) "Compliance" betyder enligt lexikonet uppfyllelse, tillmötesgående, samtycke, följsamhet, eftergivenhet, underkastelse. Såsom Etzioni använder ordet betyder det snarast såväl solidaritet med organisationen som agerande inom den rent praktiskt, det vill säga det gäller både attityd och beteende. "Compliance relation" skulle kunna översättas med följsamhetssamband. "Compliance pattern" med följsamhetsmönster. Emellertid avses samband mellan påverkan och följsamhet varför "påverkanssamband" borde vara väl så korrekt som "följsamhetssamband". Någon riktigt träffande svensk term har jag inte funnit. Bertil Sundin (1970, sid 72), som tar upp Etzionis teori, väljer att i svensk text använda ordet "compliance relation" (citationstecknen är mina).

Den mer lättsmälta boken "Modern Organizations" (Etzioni, 1964) finns översatt till svenska. Där presenteras emellertid "compliance"-teorin kortfattat utan att, vad jag funnit, termen compliance används. I stället talas om "control", "discipline elicited" och "pattern of control" (a.a. kapitel 6). Detta gör att översättarna sluppit ordet "compliance". De kan i boken "Moderna Organisationer" tala om "kontroll", "den disciplin som framlockas" och "kontrollmönster" (Etzioni, 1966, sid 96 f). Nu är detta inte heller problemfritt, eftersom det svenska ordet "kontroll" är snävare än engelskans "control", som har mera av betydelsen styrning, inflytande. (Se *bilaga 3*.) Jag kommer i fortsättningen inte att strikt hålla mig till någon enstaka term. I första hand kommer jag för ordet "compliance" att använda "följsamhet". Däremot kommer jag för termerna "compliance relation" respektive "compliance pattern" att använda svenskans "påverkanssamband" respektive "påverkansmönster", då dessa synes mig bättre ge rätt typ av associationer än till exempel "följsamhetssamband". Hela teorin kallar jag "påverkansteorin".

28) Etzioni använder ordet "involvement" för att beteckna organisationsmedlemmarnas attityd och beteende. "Involvement" betyder ungefär "engagemang" (som vanligen har positiv värdeladdning) eller "inblandning" (negativ laddning). Jag kommer här att använda det svenska ordet "engagemang" utan värderande innebörd. I stället använder jag sammansatta uttryck på följande sätt:
   - ☐ Etzioni's "commitment" (ungefär "förbindelse, åtagande, engagemang") översätts främst med "positivt engagemang"
   - ☐ Etzioni's "alienation" (ungefär "kallsinnighet, likgiltighet") översätts främst med "negativt engagemang".

29) Även Weber är inne på att det föreligger samband mellan typ av påverkan och typ av respons. Sålunda säger Weber att bland annat typen av lydnad beror av vilken typ av legitimitet påverkan har (Weber, 1968, del I, kap III, sid 213). (I *bilaga 3* refereras flera studier som visar på samband mellan typ av styrning och beteende.)

30) Tannenbaum fann vid en jämförelse mellan olika företag att ju mer hierarkisk organisation desto sämre känsla av medinflytande, sämre arbetstillfredsställelse etc. Om den hierarkiska organisationen ses som ett uttryck för tvångsmässig styrning så styrks Etzioni's tes. (Tannenbaum 1974.) (Se även Jaques, 1976, sid 190 f.)

Weber är inne på detsamma. Han framhåller till exempel att fysiskt våld (slaveri) är underlägset de "status incentives", som den byråkratiska organisationen utnyttjar (Weber, 1968, del II, kap XI, sid 967 f). Se även not 43.

31) Kategoriseringen av styrmedel har tidigare publicerats i artikeln "Använd rätt styrmedel!" (Klingberg, 1976) samt i kapitel 1 av läroboken *Byggnormer* (Franzén m fl, 1977). Jag har emellertid sedan dess ändrat ordvalet. (Se nedan.)

32) Själv har jag tidigare benämnt tvingande styrmedel "administrativa". Etzioni använder faktiskt ordet "administrative" på ett ställe, där han syftar på tvångsmässigt inflytande (Etzioni, 1975, sid 189.) Även Byggplaneringsutredningen använder termen "administrativa" och "ekonomiska" styrmedel (SOU 1970:33, sid 36). Själva termen administrativ är emellertid missledande, eftersom även monetär och normativ styrning fordrar administration. Beteckningen "administrativ" missar således det som är kännetecknande för denna kategori av styrmedel. Ett alternativ kunde snarare vara att använda termen "obligatorium" på något sätt. Dock ger sammansättningen "obligatoriska styrmedel" snarast association till styrmedel, som det är obligatoriskt att tillgripa, vilket ju ej är avsedd

innebörd. Jag finner därför att termen "tvingande" (eller "tvångsmässiga") styrmedel är den bästa. Tvingande styrmedel används när något är obligatoriskt.

33) Tidigare har jag använt termen "ekonomiska" styrmedel. Emellertid finner jag den termen något för vid. Alla typer av styrmedel kan nämligen ha ekonomiska motiv och ekonomiska konsekvenser. Det som avsågs med "ekonomiska styrmedel" var att in- eller utbetalning av pengar (det vill säga monetära medel) användes för påverkan. Jag har därför valt termen "monetär", såsom varande mer precis än "ekonomisk".

34) Termen "normativ" har på svenska den nackdelen att den kan associeras med "normer" så som det används i t ex ordet "byggnormer". Denna association är olycklig eftersom det finns både tvingande och "normativa" "byggnormer". Jag har övervägt att använda termen "propagerande" styrmedel, men förkastat den på grund av dess förledande associationer. Ordet "propagerande" är för många människor negativt värdeladdat.

"Rådgivande" är strängt taget något för snävt, men kommer ändå att användas i denna studie. "Rådgivning och moraliska påtryckningar" skulle vara mer täckande, men är i stället alltför klumpigt.

35) Etzioni är sträng när han definierar tvång. Han menar fysiskt våld eller hot om sådant. Vilken typ av inflytande utövas, då byggnadsnämndens tjänstemän kontrollerar att ritningar och verkligt utförande inte strider mot förskrifter? Jag har kallat det tvång. Om sanktionen för brott mot föreskriften är fängelse är styrningen uppenbarligen tvångsmässig. Men om sanktionen är blott en reprimand är väl styrningen snarast normativ (av det sociala slaget, med Etzioni's terminologi)? Om sanktionen är fördröjd handläggning och administrativt krångel är det väl snarast ekonomisk sanktion ur byggherrens synvinkel sett? Avgörande för frågan är emellertid typen av sanktionsmedel även om det bara finns i bakgrunden. Blotta hotet om domstol innebär en form av tvång.

Etzioni refererar en studie av Hudson, som definierar begreppet tvångsmakt i psykologiska snarare än fysiska termer. De förmän som studerades var dominerande och aggressiva i sitt uppträdande, vilket Hudson tolkade som tvångsmässig styrning. Etzioni menar emellertid att detta hellre borde kallas negativ normativ makt. (Etzioni, 1975, sid 84). I en annan studie har styrning klassats som tvångsmässig

". . . when the emphasis was placed on generating pressure on subordinates, inducement of stress, and reliance on hierarchy or when strategies were characterized by 'non-mutual goal setting, imbalanced power relation-ships and one-sided deliberativeness'. . ." (a.a. sid 479).

I princip finns för byggnadsnämndernas styrning tvång som yttersta medel om andra former för påverkan inte räcker. Även om detta yttersta medel mycket sällan brukas bör föreskrift + kontroll + eventuellt åtgärdsföreläggande klassas som tvångsmässig styrning, enligt mitt förmenande.

För att illustrera att indelningen av styrmedel blir oklar om man ser till hur styrmedeln uppfattas rent empiriskt kan följande konstruerade exempel betraktas. Antag att staten upplyser mig (information) om att om jag bygger utan lov ställs jag inför domstol och döms till tre dagars fängelse på någon modern, trevlig, progressiv anstalt (vi antar att sådana finns). Sanktionen är klart tvångsmässig. Men vad är det som avhåller mig från att bygga? Är det hotet om tvång? Eller är det hotet om att bli utskämd i tidningen? Det kan ju tänkas att jag inte känner mig negativ till tre dagars betald semester, bara det sker i det fördolda. Således, den tvångsmässiga styrningen kan medföra sociala sanktioner (till exempel förakt) som är socialt normativa.

36) Figuren publicerades först i Kommunal Tidskrift (nr 17, 1976) men har därefter modifierats.

37) Själva termen klient ("client") ger Etzioni en något negativ innebörd. "*Clients* designates people with alienative or calculative involvement" (Etzioni, 1975, sid 17). Denna negativa innebörd avser jag inte då jag använder det svenska ordet klient.

Kempe (1973) använder termen "kund", men det passar nog bättre i hans studie, som gäller försäkringskassan. Thorslunds undersökning heter "Arbetsförmedlingarnas latenta kunder" (1975).

38) När Max Weber talar om olika auktoritetstyper och deras påverkan på typen av lydnad säger han uttryckligen att detta gäller alla personer inom maktsfären. Någon avgränsning till en viss organisation görs inte (Weber, del I, kap III, sid 217 f). Detta talar alltså för att klienterna omfattas av teorin.

39) Den formella organisationsgränsen är enligt Etzioni inte det viktiga (Etzioni, 1975, sid 21). Detta kanske kan förklaras av att begreppet organisation är en abstraktion. På något ställe talar han om medborgarna inför domstol som organisationens lägre deltagare (a.a. sid 65, fotnoten). Även socialbyråers förmånstagare nämns, (a.a. sid 91). Etzioni tar vanligen ej med klienter i fall då de har samma svaga knytning till organisationen som kunder, det vill säga svagt engagemang, ingen subordination och låga krav på prestation. Men byggnadsnämndens klienter har en starkare knytning till "organisationen" (kommunen) eftersom de måste underkasta sig kommunens kontroll och krav. Det finns alltså krav på "subordination" (jfr a.a. sid 20). Jag kommer därför till slutsatsen att klienterna i denna studie (byggnadslovssökande respektive byggande) är att se som deltagare på det sätt som Etzioni menar.

En något annan tolkning är följande. Etzioni kanske med "organisation" inte alls avser någon juridisk, social eller ekonomisk enhet utan i stället en funktion eller ett nätverk (eller varför inte "funktionsnätverk"?) som syftar till att uppfylla ett mål. I byggnadsnämndsfallet gäller då följande:

a) Det finns ett "funktionsnätverk" för den fysiska planeringen. Där ingår de politiska BN-ledamöterna, planavdelningen, kommunstyrelsen med flera.
b) Det finns ett "funktionsnätverk" för kontroll (målet är främst säkerhet, hygien och trevnad). Nätverket omfattar bland annat BN-ledamöterna, byggnadslovsavdelningen, byggnadsinspektionen och klienterna.
c) Det finns ett nätverk för rådgivning (målet är hjälp till dem som bygger). Samma parter som i fallet b) ovan.

Med denna typ av tolkning torde man kunna slå ihop b) och c) och se dem som ett nätverk med flera mål.

Om ovanstående "funktionsnätverkstolkning" görs ingår klienterna självfallet, varför min slutsats om teorins användbarhet inte rubbas.

40) Lennart J. Lundqvist talar om att en förvaltning kan omfatta ett *rent* eller ett *blandat* expertsystem. (Lundqvist, 1971, sid 84.) Ett rent expertsystem producerar och förmedlar information, råd och anvisningar. Ett blandat system har därutöver tvångsmedel till sitt förfogande.

Lundqvist pekar även på att en konflikt kan råda mellan tvång och råd. Så till exempel nämns att vatteninspektionen formellt sett var ett blandat system, men den försökte skapa klientrelationer med minimalt inslag av tvång för att nå en värdegemenskap (a.a. sid 85, se även sid 156 f).

41) Uppdelningen på linje och stab är emellertid inte alltid lätt att åstadkomma. Så till exempel hävdar Hunter Mabon att "Det stora problemet med staber . . . är hur man kan skilja på ledningens *order* och stabens *råd*" (Mabon, 1977, sid 85).

42) Enligt TNC 58. Detsamma anges enligt Sveriges Standardiseringskommission i SIS 020101.

43) För organ, som arbetar med bägge formerna av styrning (kontroll respektive rådgivning), är avvägningen dem emellan viktig. Ett närliggande exempel utgör arbetarskyddsmyndigheterna, vilket framgår av följande citat ur lagkommentaren:

"Yrkesinspektionens uppgifter är inte bara av kontrollerande art, utan i mycket hög grad går verksamheten ut på att lämna råd och upplysningar i uppkommande praktiska skyddsfrågor". (Gullberg m fl 1974, sid 86)

När det gäller byggnadsnämnderna uppmärksammades denna avvägning av 1951 års byggnadsutredning, som i sitt slutbetänkande bland annat på tal om förtroendeklyftor anförde att dessa inte beror av byggnadsnämndens särinriktning:

"Allvarligare är att lagstiftningen och kanske framför allt lagmotiven utgår från att byggnadslagstiftningen icke kan genomföras annat än med tvång och hård kontroll och i enlighet härmed kraftigt inskärper att en av byggnadsnämndens främsta uppgifter är att se upp med befarade överträdelser från kommunens eller enskildas sida. Utredningen är i motsats härtill av den uppfattningen, att kommunerna och i stor omfattning även de enskilda inser, att lagstiftningens upprätthållande ytterst tjänar deras egna välförstådda intressen. Kommunerna och det mycket betydande klientel av enskilda som villigt ställer sig lagstiftningen till efterrättelse, bör ej behandlas som presumtiva lagöverträdare. Istället bör lagstiftningen utformas så, att den kraftigt betonar byggnadsnämndens positiva uppgift att i egenskap av expertorgan stå kommunen och de enskilda bi, när det gäller att utforma bebyggelsen på det ur allmän och enskild synpunkt lämpligaste sättet, att i detta syfte verka för samordning med de övriga expertmyndigheternas verksamhet i vad rör byggandet samt att bedriva sådan service i förhållande till allmänheten, att onödig friktion undvikes i förhållandet mellan denna och byggmyndigheterna. Om verksamheten konsekvent utformas efter de nu angivna linjerna, är den ägnad att mötas med större förtroende från såväl kommunernas som allmänhetens sida, och det blir mycket lättare för nämnden att hävda sina särskilda synpunkter i fall då detta är behövligt."
(SOU 1957:21, sid 169 f)

En avgörande faktor är således, enligt utredningen, graden av tvång.

44) Det främsta skälet till att inte låta klientens reaktion påverka klassningen av styrmedel är att det skulle göra gränsdragningen mellan styrmedelsvalet och styrmedelsanvändningen otydlig. Just denna gränsdragning är en av poängerna i denna studie. Valet av styrmedel har normalt fattats av överordnade politiker och tjänstemän, genom att de bestämt om en norm är tvingande eller inte. Om klienten uppfattar ett råd som tvingande har tjänstemannen inte lyckats (ibland kanske inte velat) klargöra påpekandets juridiska innebörd. Det är då fråga om en brist i *användningen* av det rådgivande styrmedlet.
Ett praktiskt skäl för att inte låta klientens eventuella missuppfattning styra styrmedelsklassificeringen är att det skulle innebära stort extraarbete att för varje enskilt element klarlägga klientens uppfattning.

45) Lars Lundberg studerar implementeringen av arbetsmiljöbestämmelser. I sin projektbeskrivning refererar han en tysk studie av Mayntz, som just framhållit de lokala myndigheternas ovilja mot att använda de maktinstrument, som lagen tillhandahåller. Sanktionsåtgärder utnyttjas, enligt den tyska undersökningen, mycket sällan. Tjänstemännens agerande avspeglade sig även i intervjuerna, i vilka de menade att deras uppgift inte vara att

bestraffa och att de inte gillade att vara "lagens förlängda arm" (Lundberg, 1978, sid 10 f).

46) Att formella rutiner och krav undanträngер rådgivningen finns iakttaget även när det gäller länsbostadsnämndernas verksamhet, vilket framgår av följande:

"De pressande arbetsuppgifterna med ökad löpandeärendebehandling, nya låne- och bidragsformer, omfattande ändringar i rutinerna i samband med de senaste årens bostadsreformer m m, har emellertid givit personalen ute på nämnderna mycket liten tid över för ren informationsverksamhet." (Henriksson, 1976, sid 26)

Byggadministrationsutredningen framhåller också detta problem (SOU 1976:26, sid 70).

47) Tjänstemännens inställning till normerna är enligt intervjuerna i stort sett positiv. Visserligen beklagas normsystemets omfattning, men mycket få konkreta förslag till föreskrifter att slopa angavs i intervjuerna (se vidare kapitel VII i Kommunrapporterna och i M79:4). Istället efterlystes snarast fördjupningar av normsystemet. Tjänstemännen önskar nämligen i många fall preciseringar för att underlätta normtolkningen. Detta kan sammanhänga med att tjänstemännen strävar efter att undvika obehag och risk för tvist. Iakttagelsen att tjänstemannen önskar fler och mer detaljerade regler överensstämmer med iakttagelser från andra sektorer.

Tjänstemäns positiva inställning till skrivna regler framgår av Petterssons studie av socialvården. En betydande del av dem ansåg lagens konstruktion med detaljreglering bra. Likformighetskravet och rättssäkerhetsaspekterna angavs som främsta motiv (Pettersson, 1978, sidorna 54 och 93).

Inom den statliga bilprovningen är verksamheten nästan helt inriktad på kontroll av föreskrifters efterlevnad. Enligt nedanstående uttalande av en företrädare för bilprovningen betonas mycket starkt behovet av precisa regler:

"Som en sammafattande synpunkt på kontrollverksamheten i allmänhet och fordonskontroll i synnerhet skulle jag vilja säga, nu när jag har representanter för så många föreskrivande myndigheter närvarande, att sett från kontrollinstansens synpunkt så är det väldigt viktigt att det finns precisa och strikt utformade kravbestämmelser och anvisningar. Det behovet är mycket, mycket starkt uttalat. Hos kontrollerande personer finns det enligt vad vi har erfarit ingen önskan om att ha någon sorts frihet att tycka till, utan man har ett starkt behov av strikta regler att följa.

Den makt man har som kontrollant skall alltså vara grundad på välformulerade regler. Har man inte det så är man i en väldigt besvärlig situation."

(Pellijeff, 1975, sid 32 f)

Att fler och precisare normer efterlyses stödjer Michel Croziers hypotes om den "onda cirkeln". Crozier menar att en byråkratisk myndighet med skrivna regler fokuserar sitt arbete på det som är reglerat. För att klara tolkningsproblem krävs flera regler, vilket i sin tur förstärker inriktningen på och beroendet av regler. Myndigheten hamnar i en "ond cirkel" med alltmer ökat normberoende och allt fler normer. (Crozier, 1964. Se även Dahlman & Gärdborn, 1975, som applicerat hypotesen på svenska förhållanden.)

48) Att det konkreta tenderar att undanträngа det ej konkreta har av Stefan Dahlgren påtalats i samband med bostadsnormering och bostadsplanering. Han framhåller att bostadsnormerna i stor utsträckning baserats på bostadsvaneundersökningar, i vilka konkreta och lätt mätbara funktioner som laga mat, äta, vila etc behandlats, vilket torde ha haft till följd att andra aspekter av hur de boende värderar sina bostäder underskattats eller helt utelämnats. Exempel utgör "rumsaspekten", det vill säga psykologiska aspekter på närhet, och "symbolaspekten", som utgör kulturella aspekter på bostadsanvändningen. Normers betoning av det relativt lätt mätbara torde alltså medföra att andra aspekter, företrädesvis då inte mätbara, undanträngs. (Dahlgren, 1977.)

Det mätbaras dominans förstärks om det verkligen mäts och läggs till grund för bedömningar. Etzioni påtalar att täta mätningar tenderar att uppmuntra överproduktion av artiklar med hög mätbarhet medan andra produkter och aktiviteter, till exempel maskinunderhåll, åsidosätts. Etzioni kallar detta "övermätning" (Etzioni, 1966, sid 18 f). Även Simon nämner detta fenomen (1971, sid 233).

49) Att tjänstemän i offentlig förvaltning agerar olika beroende på omständigheterna och den egna viljeinriktningen omtalas bland annat i klassikern "Public Administration" (Simon m fl, 1950, se till exempel sid 55 ff). I boken "Administrativt beteende" (Simon, 1971) är en av huvudteserna att agerande och beslut påverkas av en rad premisser, till exempel organisationen, omgivningens krav, beslutsfattarens kunskaper och ambitioner etc. Detta sammanfaller med Katz & Danets (1973) modell, som betonar omgivningens, organisationens och situationens betydelse.

Hela föreliggande studie utgår från samma föreställning. Eftersom Katz & Danet i likhet med mig behandlar just byråkratins möte med allmänheten (klienterna) väljer jag Katz & Danets bok som utgångspunkt.

50) Jfr Per Kempe, som anser det förvånande att man i så liten utsträckning sökt belysa hur folk uppfattar och värderar samhällsorgan (Kempe, 1973, sid 19). Thorslund (1975, sid 285) påpekar detsamma.

Herbert Simon efterlyser studier av administrationens resultat (Simon, 1971, sid 247).

51) De faktorer Katz & Danet ställer upp kan jämföras med Sune Carlsons (1951, sid 29). Han har un-

dersökt företagsledares beteende. Han ställer upp följande typer av faktorer att studera:

1. Bakgrund till gruppen och dess organisation
2. Den aktuella situationen.
3. Ledarens aktiviteter.

Dessa faktorer motsvarar Katz & Danet's omgivningen + organisationen, situationens faktorer respektive "interaktionen" (händelserna under mötet).

52) Vid eventuella jämförelser med andra länder bör emellertid kulturella skillnader beaktas. Jämför med Michel Crozier (1964, kap 8 och 9), som i sin bok om byråkratiseringsfenomenet ägnar stort utrymme åt skillnader mellan Frankrike och Sovjet.

53) En huvudpunkt i Wilsons studie är att polismannens handlingsutrymme och hans sätt att utnyttja detta utrymme, (hans agerande) beror av "the organizational context", det vill säga av arbetsuppgifter, lagar, föreskrifter, praxis, organisationens uppbyggnad och ledningens krav och önskemål. (Wilson, 1973, sid 4.) Av Katz & Danet framgår detsamma. Organisationens mål spelar stor roll, fast de är ofta oklara eller mindre väl kända. (Jfr även Jaques, 1976, sid 14.)

Även sättet att mäta organisationens prestationer påverkar verksamhetens inriktning. Orsakssambanden är dock svåra att klarlägga (Katz & Danet, 1973, kapitel 3, se även sid 167 ff). Klientorienterade mått såsom utbildningskvalitet eller vårdkvalitet är svåra att finna. I stället används yttre mått såsom antal utbildade personer, antal expedierade ärenden och handläggningstid (output-mått) eller antal tjänstemän eller budgetram (input-mått). Dessa yttre mått tenderar att missgynna dem som främst behöver organisationens hjälp. Liknande slutsatser dras i Wilsons polisstudie (se till exempel Wilson, 1973, sid 71). Även Etzioni pekar på dessa effekter. Han talar om "övermätning", som resulterar i att den mätta aspekten blir överbetonad. Mätning av kvantitet medför till exempel att kvaliteten blir åsidosatt. (Etzioni, 1966, sid 18 f.)

Att det är viktigt att undersöka den organisatoriska och psykologiska omgivningen framgår även av Herbert Simon. Han hävdar att beslut påverkas av premisser, till exempel de nämnda omgivningarna. Studier av beslut innebär att premisserna klarläggs (Simon, 1971). Tjänstemännens agerande följer direkt på de beslut de fattar, varför således omgivningen bör studeras.

54) Motsättningen mellan serviceorienteringen och procedurkraven påpekas av Katz & Danet (1973, sid 163). Samma fenomen beskrivs av andra författare. Knut Dahl Jacobsen framhåller i sin studie av rådgivningen till norska jordbrukare motsättningen mellan inriktningen på att hjälpa allmänheten och inriktningen på att uppfylla formella krav. (Jacobsen, 1964, sid 76 ff.)

Ulla Pettersson, som studerat socialvårdens organisation, pekar i sin litteraturgenomgång på de problem, som uppstår då professionella grupper inlemmas i byråkratiska organisationer (Pettersson, 1978, sid 37).

55) Socialstyrelsen har undersökt allmänhetens attityder mot hälsovårdsnämnderna i ett par kommuner (Socialstyrelsen, 1978). 30 % av de intervjuade har ej tagit kontakt med nämnden, trots att de tyckt sig ha anledning. Ett vanligt skäl var att de ej trodde på nämndens möjligheter att vidta åtgärder. (Detta resultat ligger i linje med Thorslunds.) Ett annat vanligt skäl var rädslan för repressalier. Kunskaperna om nämnden varierade mycket.

46 % av allmänheten ansåg att hälsovårdsinspektörerna är alltför stelbenta och byråkratiska.

56) Betoningen av kontrollens förebyggande roll och betydelsen av erfarenhetsåterföreningen framgår av t ex Fortifikationsförvaltningens pärm "Kontroll av byggnadskonstruktioner" (1976) och STF:s kurs om "Byggkontroll" (1976).

Kontrollchefen på Arendalsvarvet, Jüri Kiviloo, redogjorde utförligt för kontrollfunktionens förebyggande och kvalitetsstyrande roll vid mitt besök den 27/8 1975.

57) Sena ingripandens negativa effekter påpekades av Klingberg & Lindahl (1973, sid 43 f, 51 och 55 f). Ett exempel utgjorde arbetsmarknadsmyndigheternas byggnadsreglering. Den uppfattades, åtminstone av vissa, mycket negativt eftersom särskilda kontrollanter (så kallade "byggpoliser") for ut till byggplatserna och kontrollerade antalet sysselsatta (a.a. sid 51). Sedermera har arbetsmarknadsmyndigheterna övergått till mer planerande och förebyggande verksamhet, vilket minskat irritationen.

58) Etzioni (1975, sid 336) delar upp kontrollmekanismerna i preventiva och post-faktum-mekanismer. Ofta utförs, säger han, dessa funktioner av samma kontrollmekanismer. Som jag uppfattar det är Etzioni något oklar bland annat när det gäller användningen av begreppen funktion och mekanism. Jag ser inget hinder att tolka honom såsom jag gjort i huvudtexten, det vill säga utan att bruka begreppet funktion.

59) Jag har intervjuat arkitekten Ralph Erskine (1974-09-26) och civilingenjören Nils-Eric Lindskoug (1978-03-06) om normsystemets eventuella hindrande inverkan på variationsrika och okonventionella lösningar. Erskine har gjort sig känd för nyskapande arkitektur. Lindskoug är initiativtagare till ett experimentprojekt. Dessa personer, om några, borde ha stött på eventuella regler som hindrar nytänkande. Enligt bägge intervjuerna innebär inte regelsystemet hinder för nya lösningar. Däremot är ofta tjänstemän och politiker av en eller annan anledning avoga mot presenterade nyheter och de kan då försvåra eller stoppa dessa ny-

heter med hjälp av regler. Poängen är att det är sättet att använda reglerna som är avgörande.

60) I rapporten "Byggnadsnämndens tillsyn i framtiden" diskuteras såväl resursfrågan som andra genomförandefrågor ytterligare (Hirn & Klingberg, 1980).

61) Uppslaget att identifiera olika roller har jag hämtat från Wilson (1973) och Mintzberg (1973). Wilson har beskrivit att polisens handlingsmönster rent generellt kan vara av tre olika typer nämligen vaktmannastilen, legala stilen och service-stilen. Dessa anger hur polisens handlingsutrymme nyttjas och vilken roll polisen spelar gentemot klienterna.

Mintzberg behandlar företagsledarens arbetsinnehåll. Han beskriver därvid arbetets innehåll i termer av tio roller som företagsledaren har att fylla, varvid tre roller är symboliska (ledaren och företrädaren), tre är informationsförmedlande och fyra är beslutsroller. Detta är således mer uppdelat (mindre sammansatt) än Wilsons tre alternativa stilar.

62) Den "onda cirkeln" kan ses som en variant av den teori om successivt ökat normberoende i byråkratier, som lanserats av Michel Crozier (1964).

Även Katz & Danet säger att tidigare möten påverkar ett aktuellt möte mellan tjänsteman och klient och att detta i sin tur påverkar nästa möte. (Se Katz & Danet, 1973, framför allt figuren på sid 22.)

63) VA-tillsynen (VA = Vatten och avlopp) har ännu inte funnit sin form, trots att nya VA-normen kom redan 1971. Den innebar att VA-tillsynen ålades byggnadsnämnderna. I praktiken utförs emellertid VA-tillsynen på många håll fortfarande av vattenverket, gatukontoret eller dylikt.

Ett annat exempel på att förändring av tillsynens organisation och inriktning tar tid utgör energinormen. Byggnadsstadgans krav att en byggnad ska medge god värmehushållning (BS § 44a) trädde i kraft den 1/1 1976. Planverkets föreskrifter om energihushållning trädde, med vissa undantag, i kraft den 1/1 1977. Under vårt fältarbete, som avslutades i juni 1978, noterade vi förvånansvärt få inslag av tillsyn av energiföreskrifterna. I flera av kommunerna diskuterades möjligheterna att få mer resurser (till exempel i form av "energiinspektörer") för att klara tillsynen.

64) Våra iakttagelser styrker den hypotes som Klingberg & Lindahl (1973) framförde, nämligen att byggnadsnämndernas tillsyn i hög grad bedrivs så att störningar och tidsutdräkt inte ska åsamkas den byggande.

Bilaga 1

Effektmätning och värdering — Om några metodproblem

Ett syfte med studien är att bidra till förbättring av tillsynsverksamheten. Önskvärt vore att "utvärdera" tillsynen, förklara orsakssambanden samt därpå bygga förslag om förbättringar. Detta låter sig emellertid inte göras utan vidare. Här skall jag diskutera varför och hur jag angriper problemet.

Byggnadsnämnden är ett kontrollorgan, som skall tillse att bebyggelsen uppfyller vissa krav, vilket förenklat kan illustreras enligt figur 1:1.

En värdering (eller "utvärdering") av byggnadsnämndens verksamhet kan då, teoretiskt sett, tillgå så att man *dels* undersöker i vad mån resultatet — dvs bebyggelsen — uppfyller kraven, *dels* undersöker vilken inverkan byggnadsnämndens tillsyn har haft på uppfyllandet av kraven. Det senare innebär att *effekten* av byggnadsnämndens tillsyn undersökes.

Att undersöka om kraven är uppfyllda är emellertid svårt, bland annat eftersom kraven ej är entydiga. Detta skall strax kommenteras. Först dock något om mätning av tillsynens effekter, vilket också är knepigt.

Effektmätningsproblemet

Modellen ovan ger en missvisande bild av hur byggnadsnämnden påverkar resultatet. Nämndens tillsyn är i verkligheten bara en av många faktorer, som påverkar den komplicerade process, som resulterar i bebyggelse. Figur 1:2 är dessvärre mer realistisk än den förra.

Processen är så komplicerad att fastställande av byggnadsnämndens inverkan på resultatet i ett visst fall möjligen kan klargöras efter omfattande studium av just den speciella processen. Men en studie av detta slag försvåras av att byggnadsnämnden har kontrollerande uppgifter och det är särskilt svårt att klarlägga de eventuella profylaktiska effekterna, det vill säga vilka goda egenskaper en byggnad ges för att producenten skall undvika senare ingripanden från byggnadsnämnden.

Göran Hultén har studerat NSB (Nämnden för sjukvårds- och socialvårdsbyggnader), som är ett statligt granskningsorgan påminnande om en byggnadsnämnd. Han framhåller just att det

> ". . . är utomordentligt svårt, för att inte säga nära nog omöjligt, att särskilja NSBs påverkan på projekten från andra instansers inflytande" (Hultén, 1975, sid 125).

Bieffekter

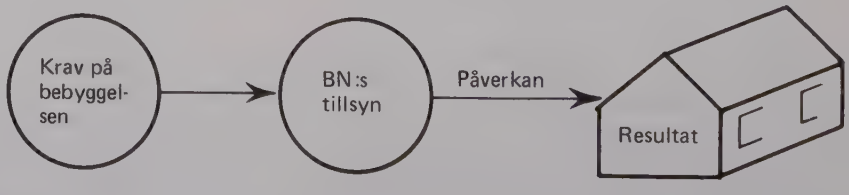
Reglering kan förutsättas medföra bieffekter. Dessa är ibland förutsedda, men ofta inte. Ej heller är de alltid lätta att uppmärksamma. För att göra en lämplig avvägning mellan å ena sidan nyttan av avsedda effekter plus gynnsamma bieffekter och å andra sidan skadan av negativa bieffekter behöver de senare identifieras. Förledet "bi" i bieffekter bör inte tolkas som att det gäller obetydligheter. "Bi" syftar på att det gäller andra effekter än dem som regleringen främst syftar till. Bieffekterna kan mycket väl vara större än de avsedda effekterna.

Värderingsproblemet

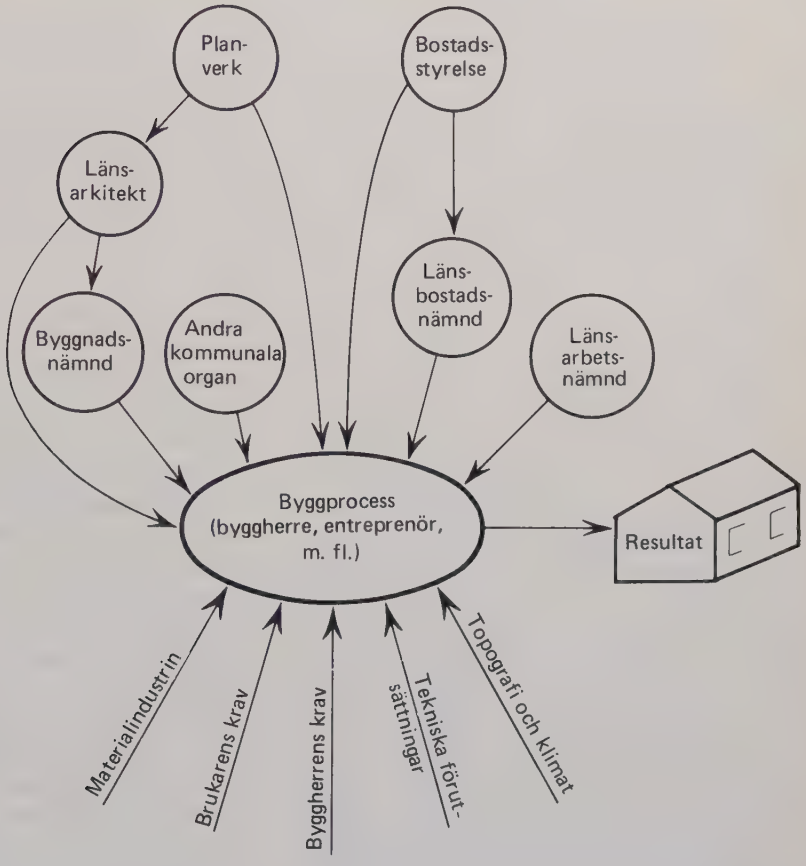
Även om effekterna skulle klarläggas kvarstår frågan om vilka effekter som är bra. Bakom den offentliga regleringen ligger många krav till exempel avseende kvalitet, ekonomi, insyn, rättssäkerhet och kostnadsfördelning.*) Dessa krav är ofta motstridiga. Smidig ärendehandläggning kan exempelvis inkräkta på rättssäkerheten. Detta utesluter i praktiken en entydig värdering av uppnådda resultat.

Hittills har jag resonerat som om krav och mål fanns entydigt formulerade. Så är emellertid en-

*) Kraven bakom myndigheternas styrning har jag beskrivit utförligare på sid 17—21 i Franzén m fl (1977). Ett sammanfattande schema återfinns i slutet av kapitel 2 i huvudtexten.



Figur 1:1. Grundmodell för "utvärdering" av byggnadsnämndens tillsyn.



Figur 1:2. Mer realistisk modell. Byggnadsnämnden är bara en av många faktorer som påverkar bebyggelsen.

dast delvis fallet. En myndighets mål är föränderliga. De växer fram bland annat genom dess kontakter med omvärlden. Simon (1971, sid 232 ff), bland andra, har pekat på problemen med mätning och värdering. Flera författare har framhållit målens motstridighet, föränderlighet och deras framväxt i organisationen. Se exempelvis Bell (1975, till exempel sid 39 ff), Rhenman (1975) och Österberg (1976).

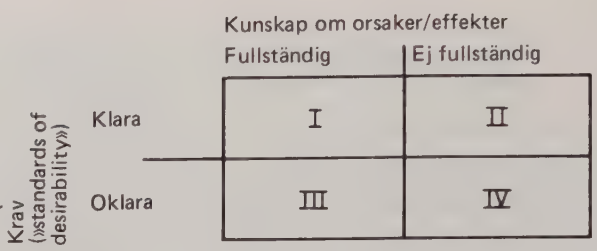
Typer av undersökningssituationer

James D Thompson har behandlat problemet med att värdera organisationer. Även han framhåller att det i praktiken ofta är svårt att klarlägga kraven, speciellt om verksamheten är utsatt för olika typer av krav som skall avvägas mot varandra. Vidare är kunskapen om effekterna av organisationens verksamhet ofta svag. Thompson identifierar schematiskt fyra undersökningssituationer, se figur 1:3.

I ruta I är fullständig utvärdering, och därmed optimering av verksamheten möjlig. I begränsade avseenden kan byggnadsnämndernas verksamhet värderas entydigt. Det går till exempel att fastställa om stadsplaner varit kungjorda och därefter utställda på föreskrivet sätt.

I undersökningssituation II kan man tillgripa instrumentella test, det vill säga man värderar resultatet utan att direkt ha orsakssambanden analyserade. Frånvaron av kollapsade bostadshus innebär till exempel att vissa elementära säkerhetskrav uppfyllts — det kan fastslås. Men i vad mån detta är byggnadsnämndernas förtjänst vet vi ej.

Situationerna III och IV kräver något sätt att klara värderingsproblemet. När empiriska kunskaper om vad som brukar betraktas som acceptabelt finns är dessa styrande. Om sådana påtagliga erfarenheter ej finns sker, enligt Thompson, bedömningen (det vill säga tolkningen och ope-



Figur 1:3. Schema över undersökningssituationer vid värdering av en organisations verksamhet (efter Thompson, 1967 sid 86.)

rationaliseringen av kraven) genom opinionstryck.

När det gäller byggnadsnämnderna är målen och kraven i vissa avseenden klara (rutorna I eller II), till exempel när det gäller elementära säkerhets- och hygienkrav. Tak skall sålunda dimensioneras så att för vissa klart definierade lastfall (snö + vind + egenvikt) skall spänningarna i bärande delar ej överstiga tillåtna värden. Ett annat exempel är att avloppsrör skall ha viss minsta lutning, som är beroende av bland annat materialslag. För många aspekter — kanske de flesta och säkerligen en ökande andel — är emellertid kraven oklara (rutorna III eller IV). Detta kan bero på att de inte går att precisera eller på att preciseringen med avsikt överlåtits på byggnadsnämnden. Kraven på en fasads utseende är av denna oklara typ.

Resultat och verksamhet

I föreliggande studie är undersökningssituationen i stor utsträckning av typ IV. Även om inslag av de övriga situationerna finns, är oklarheterna avseende såväl mål som effekter så stora att ansats och metod måste väljas med situation IV som huvudförutsättning. Jag skall nu gå in på hur man kan arbeta i olika undersökningssituationer, varvid tyngdpunkten läggs på situation I och framförallt IV.

För att hantera undersökningssituation IV kan man, menar flera författare, inrikta sina undersökningar på *verksamheten* (processen) snarare än *resultatet.* (Se t ex Olve, sid 18 i RRV, 1979.) Genom att uppställa kriterier för verksamheten kan den "utvärderas" även om dess resultat är okänt. Normann & Rhenman (1974) hävdar att en organisation endera är väl avgränsad eller är en del av ett öppet system. Om organisationen är avgränsad och har kända mål kan resultatkriterier användas. Ett exempel är lönsamheten för ett litet företag. Detta motsvarar situation I och II enligt Thompson. Om organisationen ses som del av ett öppet system måste kriterier avseende organisationens egenskaper tillgripas. Detta motsvarar situation III och IV. Stevrin gör motsvarande indelning, men kallar det resultatanalys respektive processanalys (Stevrin, 1974, sid VI:6 ff).

Bell anför att en organisation måste syssla med fyra funktioner nämligen;

1) måluppfyllelse
2) effektiv samordning (integration)
3) anskaffande och underhåll av resurser
4) anpassning av organisationen till miljö och interna krav.

Värdering av måluppfyllelse är detsamma som resultatvärdering medan en bedömning av de övriga tre funktionerna är en bedömning av organisationens egenskaper (jfr Normann & Rhenman) det vill säga av processer (jfr Stevrin).

Vissa effekter (eller uteblivna effekter) av byggnadsnämndernas verksamhet torde kunna identifieras och värderas. Detta motsvarar undersökningssituation I enligt Thompson. Då behövs *resultatkriterier.* (Sådana kriterier kan vara mer eller mindre uttalade och de kan komma från olika håll, vilket strax skall diskuteras.) För huvuddelen av verksamheten gäller emellertid att vi är hänvisade till *verksamhetskriterier* (eller "analytiska" kriterier eller "processkriterier", som de också kallas). Även sådana skall diskuteras här.

Resultatkriterier

I den mån effekter kan identifieras kommer frågan om vilka kriterier som bör användas dvs vilka målen är. Svårigheterna i detta avseende har tidigare berörts. Lagstiftningen är en tänkbar utgångspunkt. Lagstiftningen ger bestämmelser om byggnaders egenskaper. Dessa är dock otillräckliga som kriterier av två skäl. För det första utgör de formella minimikrav, det vill säga de kan ses som restriktioner för verksamheten. Eller annorlunda uttryckt: byggnadsnämnden torde kunna tillse att de formella kraven är uppfyllda utan att nämnden har påverkat bebyggelseprocessen positivt i nämnvärd utsträckning. De formella reglerna kan snarast betraktas som ett skyddsnät, som träder i funktion i extrema fall. I normala fall skall däremot fler och mer långtgående kriterier på resultat vara uppfyllda.

För det andra kanske lagstiftningen ger otillräckliga kriterier eftersom lagstiftningen kan tänkas vara olämpligt utformad. Detta kan inte bedömas utan att man tillgriper andra (yttre) kriterier. Kriterierna bör vara av sådant slag att såväl "skyddsnätet" (lagstiftningen) som de normala resultaten kan bedömas.

Även om man anser att byggnadslagstiftningen ger otillräckliga kriterier är det lämpligt att utgå från lagstiftningens krav och sedan bygga på med (ev. ersätta med) ytterligare kriterier. Ett skäl för detta är att lagstiftningen är allmänt känd och därmed en användbar referensram. Vidare måste eventuella resultat i form av förslag granskas med avseende på om de strider mot lagen eller eventuellt fordrar kompletteringar i lagen. De kriterier man sedan bygger på med kan hämtas från till exempel de yrkesverksamma eller från den debatt om planering och tillsyn som förts. Kriterier uppställda utan stöd i lag, forskningsresultat eller samhällsdebatt kan också användas men riskerar att dels bli ogenomtänkta, dels bli negligerade såsom ointressanta.

Uppenbara missförhållanden kan användas som kriterier på otillräckligt resultat av byggnadsnämndernas tillsyn. Exempel är fuktiga källare, sättningar och avblåsta tak. Omvändningen gäller dock ej, det vill säga om husen fungerar väl kan detta ej tas som tecken på att tillsynen givit resultat. Husen skulle kanske ha blivit bra även utan BN-tillsynen.

Risk för "övermätning"

Eftersom det i praktiken är omöjligt att finna en uppsättning resultatkriterier, som täcker hela verksamheten, bör tillgängliga kriterier användas försiktigt. Orsaken är att om blott vissa resultat mäts tenderar organisationen att alltför mycket koncentrera sig på de mätbara aspekterna med konsekvensen att ej mätbara aspekter negligeras. Denna typ av effekter har påpekats av Etzioni (1966, sid 18 f), Simon (1971, sid 233) och Wilson (1973, sid 71). Etzioni kallar det "övermätning".

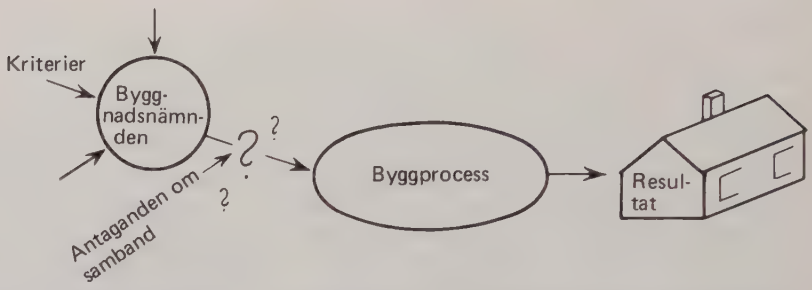
Verksamhetskriterier

När det är praktiskt taget omöjligt att göra en total resultatvärdering kan man istället välja att studera verksamheten ("processen") utgående från vissa krav på organisationen och verksamheten, vilket förordas av åtskilliga författare. Sålunda säger Stevrin att vid detta förfaringssätt

> "... utgår bedömningen från i förväg mer eller mindre erkänt nödvändiga, men inte tillräckliga villkor för att ett system skall kunna fungera tillfredsställande. Detta tillvägagångssätt kan sägas vara *analytiskt,* såtillvida att man på teoretisk väg, det vill säga a priori, har en bestämd uppfattning om vad som kännetecknar effektiva system i olika situationer." (Stevrin, 1974, sid II:17).

De villkor (kriterier) som används vid en analytisk bedömning gäller vanligen egenskaper hos organisationens struktur och arbetssätt. Ett exempel skulle kunna vara graden av delegering av beslutsbefogenheter till de handläggande tjänstemännen. Genom att ställa upp sådana villkor löser man (eller snarare kringgår) det svåra problemet med fastställande av organisationens effekt på slutresultatet genom att föra in *antagandet* att om villkoren är uppfyllda så blir slutresultatet bättre än eljest. Villkoren betraktas som nödvändiga men ej tillräckliga för en god effekt av verksamheten. Detta kanske kan illustreras enligt figur 1:4.

Detta förfaringssätt använde statsvetaren Sören Häggroth, som studerade "Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering", varvid



Figur 1:4. Vid det "analytiska" förfaringssättet antas att om kriterierna är uppfyllda påverkas byggprocessen och därmed produkten positivt.

han undersökte sambandet mellan kommunegenskaper och det politiska systemets egenskaper. Det ideala vore att man visste hur dessa systemegenskaper påverkar slutresultatet (eller "värderealiseringen", som Häggroth kallar det). Men det vet man inte, varför man för att komma nära den ideala undersökningssituationen, kan

> "... sträva efter att undersöka relationen mellan kommunegenskaper och politiska systemegenskaper så noggrant som möjligt och sedan uppställa antaganden om hur systemegenskaperna påverkar värderealiseringen. Detta förfaringssätt kommer i stor utsträckning att tillgripas i föreliggande undersökning ..." (Häggroth, 1972, sid 16).

Bengt Stymne använder termen "process indicators" för de kriterier vi här talar om (Stymne, 1970, sid 25). Han betonar att indikatorerna dels gäller processer som krävs för att tillfredsställa omgivningens krav, dels gäller processer nödvändiga för att upprätthålla och förändra organisationens struktur. Exempel på det förra kan vara tiden för handläggning av ett byggnadslovsärende. Exempel på det senare kan vara förekomsten av internutbildning.

Nya kriterier underhand

Bell hävdar att man inte behöver binda sig vid vissa kriterier i början av en studie. För komplicerade områden och nya fält kan det vara klokare att välja ett öppet och explorativt arbetssätt. Om godtyckliga och ytliga "mål" formuleras i början riskerar man att missa intressanta aspekter (Bell, 1975, sid 43). Även Stevrin är inne på denna linje:

> "Tillvägagångssättet utesluter inte heller att man under analysprocessens gång formulerar nya kriterier för bedömning av systemets effektivitet. Detta bedömningssätt kan därför många gånger innehålla ett dynamiskt perspektiv som saknas i det första sättet." (Stevrin, a.a. sid II:17).

Detta skulle för BN-studien kunna innebära att man utnyttjar iakttagelser från observationerna och påpekanden från intervjuerna till att formulera kriterier. Detta öppna förfaringssätt synes särskilt väl motiverat när man tänker på att bieffekter i många fall inte är kända i förväg, varför nya kriterier torde behöva formuleras.

Idealbild

Österberg menar att grunden för effektivitetsmätning är den modell man använder för att beskriva verksamheten. Hur effektivitetsmätningen genomföres är alltså beroende av beskrivningen. Istället för en prestationsmätning görs en verksamhetsvärdering.

> "Uppgiften kan sägas vara att skapa en ram för effektivitetsbedömning, som kan tillämpas på myndigheter som fungerar enligt interaktionsmodellen*) och där man således inte har tillgång till något givet, entydigt och statistiskt värdemått för myndighetens resurser och resultat" (Österberg, 1976, sid 233).

En förutsättning för verksamhetsvärderingen är en helhetsbild av de processer som måste fungera väl för att en myndighet skall kunna fullfölja sina uppgifter. En idealbild. Avvikelser från denna idealbild karaktäriseras som bristande effektivitet.

Ett inslag i idealbilden är att myndigheten lyckas anpassa sig till föränderliga förutsättningar. Misslyckande i detta avseende bör avspegla sig i akuta problem, missnöje, konflikter etc.

För att kunna spåra upp effektivitetsproblem bör man utgå från en kartläggning av de processer och aktiviteter som finns och som behövs för god funktion, hävdar Österberg.

*) Med "interaktionsmodell" avser Österberg ungefär detsamma som att verksamheten fungerar enligt det så kallade processynsättet.

Exempel på verksamhetskriterier

I organisationslitteraturen förekommer vissa generella kriterier, varav här skall nämnas några, som bör kunna utnyttjas för värdering av byggnadsnämndernas verksamhet.

Förmåga att utveckla och utnyttja olika slag av specialiserat kunnande (Normann & Rhenman, 1974, sid 39).

BNs tjänstemän har normalt god kunskap om markförhållandena inom kommunen och om lämpliga grundläggningsmetoder. Kommer denna kunskap till användning? Kommer BNs kännedom om hustyper, materialval och konstruktioner till nytta?

Ett fungerande beslutssystem det vill säga en förmåga att fatta beslut (Stevrin 1974, sid II:23).

Förskjuts beslut i svåra eller känsliga ärenden på grund av exempelvis bristande samordning mellan olika avdelningar? Tas svåra eller känsliga ärenden ej upp i nämnden trots att erforderligt underlag finns?

En lämplig spänningsnivå i organisationen, varmed avses en viss spänning men även en hög grad av tillfredsställelse hos de anställda (Stevrin, 1974, sid II:23).

Är personalen undersysselsatt eller överbelastad? Är personalen frustrerad, stressad, stimulerad etc?

Förekomst av återföreningsmekanismer (feedback) (Normann & Rhenman, 1974, sid 12). Detta gäller dels återföring inom organisationen (det vill säga feed-back från fältet till BN) dels bidrag till de centrala organens kunskapsuppbyggnad (det vill säga feed-back till planverket med flera organ).

Förmåga till inlärning (Normann & Rhenman, 1974, sid 12 ff). Detta gäller förmågan att utnyttja information och att dra lärdom av erfarenheter och misstag. Med inlärning avses ändring av beteende med hänsyn till nyvunnen kunskap.

Förmåga att omorganisera och anpassa den egna verksamheten för att möta nya behov och villkor (Normann & Rhenman,1974 och Andersson & Knutsson i RRV 1979). Detta kan ses som specialfall av inlärning. *Förekomst av experiment och försök till nya uttolkningar* (Normann & Rhenman, 1974) är tecken på att förändringar eftersträvas.

Klarar byggnadsnämnderna omställningen från 1960-talets rusch i flerfamiljshusbyggandet till dagens småhusbyggande? Klarar de av tillsynen över energibesparande åtgärder? Miljökraven?

Brist på överensstämmelse med omvärlden och även mellan delar av den egna organisationen (Stevrin, 1974, sid II:18 ff). Andra författare använder termer som "inkonsistens" eller "misfit". Tecken på bristande överensstämmelse är att verksamheter stör varandra eller till och med bryter ner varandra. Orsaken kan vara olämplig utformning från början eller förändringar i omgivningen, som inte möts av förändringar internt. För att vidmakthålla eller förbättra överensstämmelsen fordras bland annat erfarenhetsåterföring, förmåga till inlärning och kanske även till omorganisation och experiment. Dessa krav togs upp som särskilda kriterier ovan.

Stevrin talar även om den styrande myndigheten som en avbildning av ett problem (Stevrin, 1974, sid II:21 ff). Jag uppfattar dock detta som ett annat sätt att uttrycka graden av överensstämmelse. För avbildning fordras bland annat införande av variationer och intern kommunikation det vill säga samma typ av förutsättningar, som gällde för att uppnå god överensstämmelse.

Verksamhetens ekonomi till exempel kostnader och intäkter i förhållande till budget, arbetsbelastning etc (Ball, 1960, sid 402 ff).

För byggnadsnämndens del kan det gälla kostnader i förhållande till antal ärenden eller byggandets omfattning.

Arbetsrutiner med mera. Exempel är handläggningstider, ärendebalanser, administrativa komplikationer etc. Ibland används utfall av ärenden som något av ett kvalitetsmått. Andel av åklagare avskrivna ärenden ses t ex som ett uttryck för kvalitén på polisens utredningsarbete (Nilsson, sid 51 ff ingår i RRV 1979).

Här nämnda typer av mått kan användas på byggnadsnämnderna. Andelen avslagna bygglovsärenden liksom antal tvisteärenden och JO-anmälningar kan möjligen tas som kvalitetsmått.

Rättssäkerhet, varmed här avses bland annat de krav på korrekt och opersonlig behandling som följer av den ideala byråkratimodellen (Se huvudtexten kapitel 7 samt bilaga 4.)

"Byråkratiproblem" enligt Katz & Danet (se huvudtexten kapitel 7), varmed de avser alltför opersonlig behandling, byråkratisk personlighet och inriktning (procedurernas självändamål) samt teknokrati och inriktning (procedurernas självändamål) samt teknokrati (makten över byråkratin i orätta händer).

Allmänna opinionen till exempel klagomål, allmänhetens stöd och de anställdas attityd (Ball, 1966, sid 402 ff). Även Thompson nämner detta).

När det gäller byggnadsnämnderna bör såväl politikernas som de anställdas och klienternas uppfattningar beaktas. Därtill förs en allmän debatt, bl a i fackpressen om verksamheten.

Vald ansats

Undersökningssituationen karaktäriseras av oklara mål och svåridentifierade effekter. Följande uppläggning används i detta projekt:

- ☐ Verksamheten studeras med en bred och en explorativ ansats genom att många variabler undersöks, olika datainsamlingsmetoder används och öppna intervjufrågor används. Verksamheten beskrivs utförligt varigenom utomstående läsare själva kan göra bedömningar och eventuellt dra egna slutsatser.
- ☐ Försök görs att ställa upp hypoteser om samband mellan olika variabler.
- ☐ Vissa bedömningar görs med hjälp av verksamhetskriterier, som delvis framkommit under studiens gång. Verksamhetsbedömningen är i denna studie av försökskaraktär.
- ☐ Vissa bedömningar görs mer intuitivt (eller impressionistiskt) det vill säga utan att verksamhetskriterier formulerats. Eventuellt utvecklas dessa bedömningar till resonemang om en önskvärd inriktning av verksamheten och jämförelser med dagens inriktning.

Bilaga 2

Bredd och djup — Om datainsamlingens omfattning och metod

En empirisk studie skall avvägas när det gäller bredd (till exempel antal kommuner) och djup (antal undersökta variabler). Valet av insamlingsmetod sammanhänger med bredden och djupet. Här skall jag redogöra något för bakgrunden till uppläggningen av fältstudien.

Om jämförande metoder och fallstudier

Holländaren Arend Lijphart behandlar olika metoder för statsvetenskapliga studier. Främst diskuterar han den komparativa metoden. Lijpharts identifierar först fyra huvudtyper av metoder (''basic methods''), nämligen experiment, statistiska, komparativa (minst 2 fall) och fallstudiemetoder (endast ett fall). Han jämför sedan den komparativa metoden med de övriga. Den komparativa metoden

> ''is here regarded as a *method of discovering empirical relationships among variables,* not as a method of measurement.'' (Lijphart, 1971, sid 683).

Experiment kommer närmast det ideala, men i samhällsvetenskap är experiment svåra att genomföra. Statistiska metoder är ett alternativ till (en approximation av) experiment, eftersom kontrollen av variabler kan skötas med ''partial correlations''.

Den statistiska och den komparativa metoden har, enligt Lijphart, samma logiska funktioner som experiment, men kontrollmetoderna är svagare. Särskilt den komparativa metoden medger ej kontroll av övriga variabler på grund av att antalet fall är få. De båda metoderna kan, enligt Lijphart, med fördel kombineras. Givet knappa resurser

> ''. . . the intensive comparative analysis of a few cases may be more promising than a more superficial statistical analysis of many cases. In such a situation, the most fruitful approach would be to regard the comparative analysis as the first stage of research, in which hypotheses are carefully formulated, and the statistical analysis as the second stage, in which these hypotheses are tested in as large a sample as possible . . .'' (a.a sid 685)

Lijphart övergår så till att jämföra fallstudiemetoden med de övriga. Fördelen är att med begränsade resurser kan ett fall undersökas intensivt. Men

> ''The scientific status of the case study method is somewhat ambiguous, however, because science is a generalizing activity. A single case can consitute neither the basis for a valid generalization notr the ground for disproving an established generalization.
> Indirectly, however, case studies can make an important contribution to the establishment of general propositions and thus to theory-building in political science.'' (a.a sid 691)

Lijphart framhåller således den komparativa metodens och framförallt fallstudiemetodens begränsningar när det gäller möjligheterna att dra generallt giltiga slutsatser. Däremot är bägge metoderna användbara för att upptäcka samband det vill säga för att generera hypoteser.

Lijphart menar tydligen att man inte kan nå generell kunskap genom fallstudier. Han torde vara representativ för en vanlig ståndpunkt. Mot detta står uppfattningen att fallstudier kan ge direkta bidrag till teorin och att alltså en fallstudie inte bara behöver ses som förberedelse för en statistisk studie. Richard Normann hävdar att man genom en inträngande studie av ett fall kan vinna generellt giltig kunskap. Orsaken är att även om fallet är unikt så är de däri ingående mekanismerna ofta av generell natur (Normann, 1970). Han menar att en inträngande fallstudie ger en förståelse för till exempel en organisations sätt att fungera, som inte är explicit det vill säga uttryckt som en teori eller modell. Men om fallstudien redovisas som en utförlig verbal berättelse, som kanske inte är stringent upplagd men som ändå kan ge läsaren en god intuitiv förståelse för ''fallet'', då är kunskapen intersubjektivt överförbar menar Normann.

Glaser & Strauss (1967) behandlar hur teorier byggs. De kritiserar den ensidiga inriktningen på verifiering och betonar i stället upptäckten av nya begrepp och hypoteser (det vill säga variabelsamband). Många typer av källor är användbara för att finna begrepp och hypoteser. De senare behöver för övrigt alls inte vara kvantitativa. Glaser & Strauss framhäver den jämförande analysen som medel för att formulera och specificera begrepp och för att generera teori. Genom att medvetet välja mycket lika respektive mycket olika fall för jämförelse kan olika egenskaper hos begreppen preciseras.

De författare, som nämnts ovan, är eniga om att den komparativa metoden och även fallstudiemetoden är lämpliga för att utveckla begrepp

och hypoteser. Jag vill härvid ifrågasätta om fallstudiemetoden bör betraktas som principiellt annorlunda än den komparativa eftersom slutsatser från en fallbeskrivning främst nås genom jämförelser (uttalade eller intuitiva) med andra fall, egna erfarenheter eller dylikt.

Författarna ovan har något olika uppfattning om hur generaliserbara resultaten från jämförandestudier och framförallt från fallstudier är. Härvid bör framhållas att någon skarp gräns ej kan dras mellan den komparativa metoden och den statistiska. Ju fler fall som jämförs desto mer närmar man sig den statistiska metoden och desto större är chansen att slutsatserna gäller generellt.

Typer av jämförelser

Jean Blondel diskuterar i "An introduction to comparative government" användningen av den komparativa metoden. Varje stat är unik och därför är bristen på jämförelsemöjligheter och bristen på upprepning ett centralt problem (Blondel, 1969, sid 2). Blondel pekar framförallt på två möjligheter, nämligen historiska jämförelser och jämförelser mellan länder.

Vid studier av byggnadsnämnder tillkommer ytterligare tre möjligheter, nämligen jämförelser mellan kommuner, mellan olika slags nämnder inom samma kommun (till exempel byggnadsnämnd, fastighetsnämnd och gatunämnd) samt jämförelser med andra myndigheter (till exempel yrkesinspektion och Svensk Bilprovning).

Vald bredd och valt djup

Föreliggande studie av byggnadsnämndernas tillsyn är, som nämnts tidigare, explorativ det vill säga begrepp och hypoteser skall formuleras. Mot bakgrund av vad som nyss anförts framstår den jämförande metoden som lämplig. Studien är jämförande på flera sätt. För det första har sex kommuner studerats. Urvalet har skett m h t storlek, tillväxttakt och tätortsgrad så att jämförelser såväl mellan likartade som olikartade kommuner är möjliga. (Urvalet beskrivs i detalj i kapitel II i Meddelande M79:3). För det andra har 31 tjänstemän studerats. Dessa har kategoriindelats och kan jämföras med varandra. För det tredje har över 300 ärenden studerats, vilket möjliggör jämförelse mellan såväl likartade som olikartade ärenden m a p flera variabler (till exempel typ av bygge, typ av klient, typ av möte). Dessa jämförelser kan göras såväl inom som mellan kommuner.

Metoder för datainsamling

Karaktäristiskt för denna undersökning är, enligt hittills förda resonemang, att den inriktas på *tillsynsverksamheten* snarare än på resultatet, samt att den är *explorativ* och *jämförande.* Detta leder till följande överväganden om sättet att samla in material på fältet.

Många källor

Den explorativa, hypotesgenererande inriktningen talar för att ett flertal källor och insamlingsmetoder för data och idéer används. I vår fältstudie utnyttjades allehanda dokument (till exempel statistik, organisationsplaner, protokoll, ärendeakter och brev), intervjuer, direkta observationer, enkät samt mer eller mindre organiserade diskussioner. Allt detta beskrivs utförligt i en särskild metodredovisning (Meddelande M79:3).

Direkta observationer

Ett huvudinslag är studium av verksamhetens innehåll och inriktning, speciellt då i mötet mellan myndigheten och klienterna. Detta omfattar dels en beskrivning av verksamheten (främst mötena) dels försök till förklaring genom angivande av faktorer som spelar roll för verksamhetens inriktning. Jag har i litteraturen inte funnit några redogörelser för studier av byggnadsnämnders tillsyn. Lärdomar får istället hämtas från andra arbeten. Klientkontakter har behandlats av bland andra Kempe, som i "Försäkringskassorna och de försäkrade" anför att direkta observationer vore mest önskvärt. Kempe tvingas dock av urvalstekniska, mättekniska och praktiska skäl att välja enkätmetoden (Kempe, 1973 sid 60). Även de studier av klientrelationer som Berglind (1975) redovisar utfördes utan direkta observationer. I stället valdes intervjuer och enkät. James Wilson har studerat en tillsynsmyndighet, nämligen polisen, under ämbetsutövning. Direkta observationer av polisingripanden ligger till grund för den teori om olika

polisstilar, som Wilson bygger upp (Wilson 1973). Observationer av klientkontakterna framstår som önskvärda och möjliga, om än inte problemfria.

Experimenterande beteendestudie ej möjlig

Goodsell (1976) beskriver en studie av posttjänstemäns beteende mot kunder. Observatörerna förkläddes till kunder, som fick transaktioner utförda. Olika "typer" av kunder mötte olika behandling. Goodsell fann att "byråkratins" (tjänstemännens) uppträdande bland annat berodde av klientens ålder, utseende, status etc. För byggnadsnämndsstudiens del skulle detta kunna betyda till exempel att tjänstemännens vilja att ge råd respektive deras önskan att göra en "nitisk" kontroll beror av byggherrens status, uppträdande etc.

Denna typ av experiment (eller "deltagande verklighetsobservation") är utesluten för en studie av byggnadsnämndernas råd och kontroll. Vi kan rimligen inte komma till byggnadsnämnden med påhittade byggnadsärenden. Däremot skulle det vara tänkbart att längre fram — i en annan studie — experimentera med att tjänstemännen instrueras att uppträda på visst sätt.

Professionella yrkesutövare svårstuderade

Byggnadsnämndstjänstemännen kan betraktas som professionella yrkesutövare i den meningen att de utifrån egen kompetens och erfarenhet skall göra bedömningar, fatta beslut och ha ansvar för åtgärder. Arbetets yttre drag är lätta att fastställa medan det är svårt att fånga dess egentliga innehåll. Undersökningar av andra befattningshavare med denna typ av karaktäristiska finns.

Sune Carlson har empiristiskt undersökt företagsledare. Han betonar att deras arbete är svårfångat jämfört med manuellt arbete. Carlson valde att koncentrera sig på företagsledarens direktkontakter med människor ty det är genom sådana han fungerar (Carlson, 1951, sid 25). Carlson använde observationer, men fann att för att avgöra ärendenas innehåll och typen av åtgärd fordrades att observationerna kompletterades med dagboksanteckningar och intervjuer.

Henry Mintzberg har i sin avhandling om företagsledare behandlat metoder för studium av företagsledning och liknande. Han anger att direkta observationer är bättre än andra metoder när det gäller att finna och förstå nya dimensioner av en komplicerad verksamhet. Främsta nackdelen med observationer är att de är resurskrävande. (Mintzberg, 1973, sid 229)

Vald metod

Studien av byggnadsnämndernas tillsyn gäller främst arbetets innehåll, men även dess karaktäristiska drag. Lämplig metod är då direkt observation. Efter en inledning med i huvudsak ostrukturerade observationer övergick vi till att även göra strukturerade observationer, vilket enligt Mintzberg bör vara lämpligt.

Mintzberg, som själv använde strukturerade observationer, hävdar att om man utvecklar kategoriindelningen efterhand kan man samtidigt med systematiken nå de fördelar som ostrukturerade observationer ger (a.a sid 227). Vårt eget arbete liknar i dessa avseenden Mintzbergs. Vår indelning i rådgivning och kontroll var sålunda klar före observationerna medan däremot vår indelning i förebyggande respektive konstaterande verksamhet kom efterhand.

Direkta observationer, såväl strukturerade som ostrukturerade, har varit vår huvudmetod i fältarbetet. Hur dessa har genomförts beskrivs utförligt i kapitel VI i Meddelande M79:3. Observationerna har kompletterats med bland annat intervjuer. Valet av metoder synes rimma väl med vad Kempe, Carlson och Mintzberg anfört.

Strukturerade observationer

Vi gjorde 178 strukturerade observationer av tjänstemännens handlande vid möte med klienterna. Till observationerna räknas även kompletterande intervjuer med tjänstemän och klienter samt första bearbetning. Observatörerna var med vid mötet mellan tjänstemannen och klienten. Härvid förde varje observatör noteringar på ett speciellt noteringsschema.

Klockslag för mötets början och slut noterades. Det som togs upp *(observationselement)* noterades med tidsangivelse samt klassificerades med avseende på arten av styrmedel i "råd" eller "kontroll", med avseende på varifrån initiativet kom i "spontant" eller "på fråga" och med avse-

ende på handlingens karaktär i ”förebyggande” eller ”konstaterande”. Vidare noterades om elementet blev föremål för en ”tvingande” åtgärd. Omedelbart efter observationen intervjuades tjänstemannen angående det just timade mötet. I drygt en tredjedel av fallen intervjuades klienten sin uppfattning om mötet.

Noteringarna från observationerna bearbetades genom att de snarast fördes över från noteringsschemat till ett bearbetningsschema, där styrmedel, initiativ och karaktär angavs i antal element respektive tidsåtgång. Samtidigt med bearbetningsschemat fördes ett protokoll för bedömning av observationernas samstämmighet, där överensstämmelsen mellan de båda observatörernas klassificeringar angavs i antal lika respektive olika noteringar. Därtill skrev vi ner våra iakttagelser och kommentarer av det observerade mötet i form av ärendebeskrivning.

Utöver de ovan beskrivna strukturerade observationerna gjordes anteckningar om iakttagelser från diverse händelser såsom telefonsamtal eller möten till vilka noteringsschemat ej var anpassat (s k ostrukturerade observationer).

Delvis styrd insamling, delvis öppen

Möjligheterna att göra jämförelser ökar om materialet för kommuner och ärenden insamlas och bearbetas på enhetligt sätt. I detta avseende nås fördelar om intervjuer och observationer är strukturerade, likformiga och bearbetningen systematiskt. I och med detta har emellertid följande dilemma uppstått. Den explorativa inriktningen talar å ena sidan för allehanda datakällor, öppna intervjuer (gärna i diskussionsform) och en benägenhet att under studiens gång utveckla begrepp och ändra frågeställningar. Å andra sidan är de jämförelser som eftersträvas också ett led i den explorativa inriktningen. Detta dilemma löstes med två åtgärder. För det första gjordes en förstudie, som resulterade i att variabler att undersöka och frågor att ställa kunde preciseras. För det andra genomfördes dokumentgranskning, intervjuer och observationer såväl strukturerat som öppet. Dokumentgranskningen, observationerna och intervjuerna var till stor del helt likformiga, vilket således gynnar jämförbarheten. Därutöver utnyttjades udda dokument, mer öppna intervjufrågor, informella diskussioner samt ostrukturerade observationer av såväl ärenden som exempelvis sammanträden.

Bilaga 3

Om begreppet kontroll i viss teoretisk litteratur

"Kontroll" är ett centralt begrepp i denna studie. Eftersom ordet "kontroll" i olika sammanhang ges olika innebörd skall jag här undersöka hur det brukar användas i litteraturen. Syftet med denna bilaga är att komma fram till en för denna studie lämplig defintion av ordet "kontroll" samt att belysa sambandet mellan "kontroll" och beteende. Jag skall göra det genom att först diskutera hur "kontroll" används i viss litteratur om cybernetik, systemanalys och organisationssociologi.

Kontroll i cybernetik och systemanalys

Cybernetiker och systemanalytiker behandlar styrning och komplexa system, varvid kontrollbegreppet är viktigt. I detta avsnitt skall jag försöka bilda mig en uppfattning om vad några, som jag bedömer det, representativa företrädare för cybernetik och systemanalys menar med kontroll.

Allmänt om kontroll

Ludwig von Bertalanffy, som ibland kallas systemteorins fader, hävdar att den systemteoretiska ansatsen inkluderar kontrollteori och reglerteori. I dynamisk teori är begreppet stabilitet viktigt, varvid:

> ". . . the relation of dynamical systems theory to control theory becomes apparent; control means essentially that a system which is not asymptotically stable is made so by incorporating a controller, counteracting the motion of the system away from the stable state"
> (von Bertalanffy, 1972, sid 33)

"Control" avser alltså en systemreglerande funktion — reglerande främst i relation till omvärlden. Detta framkommer också då von Bertalanffy talar om "feed-back" som en del av kontrollen av systemets funktion i relation till omvärlden (a.a. sid 34).

". . . cybernetics is the science of control . . ." säger Stafford Beer, och ur hans "klassiska" bok inom området söker jag en behandling av begreppet kontroll (Beer, 1966, sid 239). Beer diskuterar kontroll i betydelsen "management control" vid industriell verksamhet.

> "Control mechanisms are designed to make situations behave according to certain desired performance criteria"
> (Beer 1966, sid 300)

Med implicit kontroll menar Beer sådan kontroll som ej registrerar varje detalj utan bara vissa övergripande företeelser. Man måste med nödvändighet, säger Beer, se kontrollfunktionen som en odelbar helhet. Mer specialiserad (ortodox) kontroll skall bara ses som aspekter av den generella kontrolltekniken (a.a. sid 305). Den traditionella produktionskontrollen är en sådan aspekt (a.a. sid 338).

Beer ägnar så ett kapitel åt att applicera sitt tänkande på samhällets styrning. Främst behandlas hur beslutsfattande bör organiseras och förses med information enligt cybernetiska modeller. I ett avsnitt om "control of a decision" (a.a. sid 487 ff) diskuteras främst informationsproblem i samband med val mellan olika alternativ. Någon djupare diskussion om kontroll i snävare mening förekommer ej.

Inför sin studie av tre organisationers effektivitet skisserar Bengt Stymne en organisationsmodell. Modellen bygger på att i organisationen försiggår vissa viktiga processer. Stymne identifierar fem sådana, varav kontrollprocessen är en. Organisationer är funktionsuppdelade, vilket kräver samordning. Denna samordning åstadkoms genom kontrollprocessens informationsutbyte.

> "Activities that involve an exchange of information in order to accomplish spatial and temporal coordination of tasks in the organization will be termed the control process"
> (Stymne, 1970, sid 82)

Kommunikationssystemet är kontrollprocessens konkreta, påtagliga del (a.a. sid 85). En dålig kontrollprocess medför "organizational strain" och dåligt resursutnyttjande (störningar, dubbelarbete och osäkerhet).

Såväl von Bertalanffy som Beer ger således en vid och allmän tolkning av begreppet kontroll. Det föreligger i deras behandlingar så stora likheter mellan kontroll och information att man något hårddraget skulle kunna säga att de med kontroll avser information om sakförhållanden i det styrda systemet. Även Stymne betonar kontrollens informationsaspekt, men han diskuterar sedan kontroll främst som ett led i samordningen av olika funktioner i organisationen.

Kontroll ungefär detsamma som management?

Russel Ackoff tar föränderligheten som utgångspunkt för sin syn på kontrollen. I "the Machine Age" sågs världen som ett slutet, stabilt system, varvid kontrollen troddes kunna vara statisk. Men i "the Systems Age" uppfattas systemen som öppna och dynamiska. Lösta problem förblir inte lösta utan lösningarna blir föråldrade. (Ackoff, 1974, sid 31.) Ändamålsenliga system måste därför ständigt underhålla och förbättra problemlösningar. Likaså måste kontrollen hela tiden utvecklas och förändras genom inlärning i takt med att det kontrollerade systemet och dess omvärld förändras.

> "A controlled system can only adapt and learn effectively if the subsystem that controls it can adapt and learn effectively. To be able to do so the controlling (management) subsystem must be able to perform four functions quickly and efficiently: (1) identify problems, (including threats and opportunities) and the relationships between them, (2) make decisions and plans, (3) implement and control the decisions and plans made, and (4) provide the information required to perform each of the first three functions"
> (A.a. sid 32)

Ackoff synes alltså med kontrollsystem avse ledningssystem ("management") det vill säga han ger begreppet kontroll en minst lika vid tolkning som von Bertalanffy och Beer.

I ett appendix (a.a. sid 235 f) går Ackoff närmare in på de fyra funktioner som ledningssystemet (kontrollsystemet) skall klara för att det kontrollerade systemet skall kunna lära sig. En av funktionerna är att kontrollera fattade beslut och under rubriken "control: adaption and learning" sägs att den funktionen innehåller fyra operationer, nämligen:

1) Specificera de förväntade effekterna av besluten. Om det förväntade utfallet ej anges kan ej lärdomar dras ur de inträffade resultaten.
2) Informationssystemet skall ge information om läget då en förbättring förväntas och de verkliga och förväntade lägena skall jämföras.
3) Avvikelser mellan förväntningar och utfall skall förklaras. Orsaken kan vara:
   a) dålig information
   b) felaktig modell låg till grund för beslutet
   c) implementeringen var dålig, vilket föranleder förändringar i kontrollsystemet
   d) oväntade förändringar i det kontrollerade systemet eller dess omvärld
4) Korrektiva åtgärder skall vidtagas.

Min uppfattning är att Ackoff är mycket oklar när det gäller innebörden av begreppet kontroll. Kontroll används ibland liktydigt med ledning (management).* Denna ledning skall utföra fyra funktioner, varav en är kontroll. Här används rimligtvis ordet i en snävare betydelse än tidigare. Denna kontrollfunktion omfattar sedan fyra operationer som innebär identifiering, värdering och förklaring av inträffade händelser samt insättande av korrektiva åtgärder. Detta är fortfarande, enligt min uppfattning, en vid tolkning av begreppet kontroll.

Kontroll = regler + upptäckt + straff

Mer precis är då Arrow, som definierar "organizational control" så här:

> ". . . I wish to set forth some considerations on one aspect of the working of an organization — how it can best keep its members in step with each other to maximize the organization's objective function. This may be referred to as the problem of organizational *control.* It divides itself naturally into two parts: the choice of *operating rules* instructing the members of the organization how to act, and the choice of *enforcement rules* to persuade or compel them to act in accordance with the operating rules.
>
> . . .it should be noted that enforcement, here as elsewhere, includes both the detection and the punishment of deviations from the operating rules"
> (Arrow, 1963, sid 3)

Organisatorisk kontroll består således, enligt Arrow av dels *regler (normer) för beteendet* dels *regler för att genomdriva* beteendereglerna. Genomdrivandet består dels av upptäckt av avvikelser dels av sanktioner mot den felande.

Den innebörd Arrow således lägger i begreppet kontroll skiljer sig, som jag ser det, inte så myc-

---

*) I en annan bok används för övrigt ordet "control" ungefär synonymt med styrmöjlighet (Ackoff & Emery, 1972, sid 153 ff).

ket från Ackoff även om Arrow uttrycker sig mer precist. Ackoff's förväntade effekter av beslut (operation 1) motsvarar ungefär Arrow's beteenderegler. Ackoff's lägesinformation och avvikelseanalys (operation 2 och 3) motsvarar Arrow's upptäckt av avvikelser. Ackoff's korrektiva åtgärder (operation 4) motsvarar Arrow's sanktioner.

BN:s kontroll i ett "cybernetiskt system"

Avslutningsvis skall jag försöka att se var byggnadsnämndens kontroll kan passa in i de redovisade författarnas sätt att se på kontroll.

Låt oss uppfatta samhällets system för planering och styrning av byggandet som ett "cybernetiskt system". Nämndens utrednings- och planläggningsarbete kan ses som informationsbearbetning, problemanalys och beslutsfattande. Detsamma gäller verksamheten i vissa andra organ till exempel kommunstyrelse och länsstyrelse. Byggnadsnämndens tillsyn (och delvis kanske rådgivning) kan ses som det viktigaste inslaget i systemets kontrollapparat, ("controlling subsystem"). Informations- och samordningsaspekterna (enligt Beer och Stymne) utgöres då dels av nämndens förmedling av myndigheternas intentioner till de byggande dels av återföringen (feed-back) av information om verkliga utfallet till statliga och kommunala organ. Andra delar av kontrollapparaten är till exempel delar av planverket och kronofogdemyndigheten.

Om vi använder Arrow's definition av kontroll så består kontrollen av:

1) regler för beteende, till exempel byggnadsstadgan, Svensk Byggnorm och gällande stadsplaner
2) medel för upptäckt av avvikelser, till exempel byggnadslovsgranskning och byggplatsbesiktningar
3) sanktioner och andra medel för att åstadkomma korrektiv, till exempel rådgivning, informella påtryckningar, uteblivet byggnadslov, uteblivet besiktningsintyg, åtal.

Jag uppfattar "cybernetikernas" synsätt så att byggnadsnämndernas tillsyn främst bör ses som *en del* av systemets kontrollapparat och att denna del främst sysslar med punkt 2 och 3 enligt Arrow ovan. Denna del skulle kunna kallas *genomdrivande* av lagar, föreskrifter och beslut.

"Social control"

Förra avsnittet om "kontroll i cybernetik och systemanalys" gav en bild av kontrollen som en komponent i ett ledningssystem. I det här avsnittet skall jag anlägga ett annat perspektiv och se till sociologiska aspekter av kontroll. Jag kommer därvid in på frågan om hur kontrollen påverkar dem (organisationer, avdelningar, grupper eller enskilda människor) som kontrolleras. Jag förväntar mig att finna detta behandlat i sociologiskt inriktad organisationslitteratur och jag börjar i uppslagsverk.

Social och organisatorisk kontroll

I Theodorson & Theodorsons (1970, sid 386 f) sociologiska uppslagsbok finns inte "control", men väl "social control", som är varje socialt eller kulturellt fenomen genom vilket individer påverkas systematiskt. De delar upp social kontroll i formell social kontroll (lagar etc) och informell kontroll (till exempel allmän opinion). Den sociala kontrollen kan vara positiv (belönande) eller negativ (straffande).

Slår man upp ordet "control" i International Encyclopedia of the Social Sciences (Sills, red 1968) blir man hänvisad till "quality control". Där finns tre uppsatser om kvalitetskontroll. Dessa behandlar dock endast statistisk tillverkningskontroll. Underrubriker på bidragen är "Acceptance Sampling", "Process Control" och "Reliability and Life Testing". Artiklarna tar inte upp organisatoriska eller sociologiska aspekter på kontroll. På "inspection", "supervision" eller "surveillance" finns ingenting. Däremot finns även i detta verk "social control". Två uppsatser ägnas detta.

Den ena uppsatsen, skriven av Jesse Pitts (ingår i Sills, 1968, band 14, sid 381 ff), behandlar "social control" som ett brett begrepp inkluderande såväl oavsedd påverkan genom seder, religion etc som mer övervägd och rationell påverkan. Den senare typen av "social control" behandlas i den andra uppsatsen som är skriven av Amitai Etzioni (ingår i Sills, 1968, band 14, sid 396 ff) och behandlar organisatoriska aspekter av social kontroll. Etzioni hävdar att organisatio-

ner, i motsats till naturliga enheter och grupperingar, har en artificiell uppbyggnad, speciella syften och krav på prestationer. Detta gör att i organisationer är informell social kontroll otillräcklig. Där fordras i stället medveten påverkan ("control"), som kan vara tvingande, nyttobetonad eller normativ. Etzioni tar sedan upp resonemang, som han utvecklat i andra böcker och som jag behandlat i kapitel 5 av huvudtexten.

Kontroll = styrning (eller "management")

"Social control" synes snarast avse påverkan eller styrning, som kan vara såväl informell som formell. Alla typer av styrmedel inkluderas. Begreppet används således med ungefär samma vida innebörd som inom cybernetik och systemanalys.

I de studier, som refereras i nästa avsnitt används, liksom i uppslagsverken ovan, ordet kontroll — eller snarare ordet "control" eftersom texterna varit engelskspråkiga — närmast i betydelsen styrning det vill säga att leda + motivera + upptäcka avvikelser. Detta brukar på engelska betecknas med "management". För byggnadsnämndsstudiens vidkommande synes denna användning av ordet kontroll alltför vid eftersom den ju inkluderar "normativ" styrning (till exempel genom att "motivera"), vilket är just vad jag vill särskilja.

Om sambandet mellan styrning och beteende

Olika typer av "control" (eller styrning) sammanhänger med olika typer av beteende. Här skall jag nämna några studier av detta samband.

Saul Gellerman, som studerat förmän i en livsmedelsindustri, beskriver hur såväl personalens attityd och beteende som den uppmätta produktionen i hög grad beror av övervakningens innehåll och stil ("substance and style"). Personalens beteende beror alltså av *vad* som kontrolleras och *hur* det kontrolleras. Inriktningen av kontrollen tenderar att bestämma vad personalen inriktar sina ansträngningar på. Förmannens attityd och personliga uppträdande mot personalen tenderar att bestämma hur mycket personalen anstränger sig. (Gellerman, 1976.)

Betydelsen av att kontrollinstrument tolkas och hanteras på rätt sätt framhålls i en 20 år gammal artikel av Frank Jasinsky (1956). Han relaterar olika fall från den varuproducerande industrin, där olämplig användning av effektivitetskontroller lett till ökat maskinslitage, sämre produktkvalité, ökade styckkostnader, rekryteringsproblem, dålig moral, konflikter och fusk med siffror. Som botemedel rekommenderar Jasinsky en kritisk granskning samt komplettering och i vissa fall avveckling av kontrollmedlen samt ökad användning av icke-kvantifierade grunder för prestationsbedömningar till exempel intervjuer med arbetare och förmän.

Cammann & Nadler hävdar likaså att kontrollsystemets inriktning och användning påverkar beteendet och därmed organisationens resultat. De har studerat bland annat en bank, ett offentligt organ och ett "public utility"-företag, och deras resultat stödjer helt Gellermans. Förekomsten av kontrollmått, ledningens sätt att använda måtten samt personalens uppfattning om måttens noggrannhet bestämmer de underordnades ansträngningar och avgör hur stor del av ansträngningarna som ägnas åt värdefullt arbete och hur stor del som ägnas åt att lura kontrollsystemet. (Cammann & Nadler, 1976.)

Två alternativa kontrollstrategier?

Cammann & Nadler går vidare och ställer upp två principiellt olika strategier för (eller utgångspunkter för) kontroll. I verkligheten är det inte ett antingen/eller utan en blandning av de två typerna som kan ses som ändpunkter på en skala. Båda typerna — eller strategierna — har sina för- och nackdelar.*

Den ena kontrollstrategin kallas *"external control"* och baseras på antagandet att de underlydande främst motiveras av belöningar utifrån (till exempel pengar) och att de behöver kontrolleras av sina överordnade. Kontrollsystemet måste sätta höga kriterier ("in order to 'stretch' subordinates"), som bör vara mätbara och direkt kopplade till belöningar. Denna strategi kan för-

*) S. V. Lourenco & John C. Glidewell ("A Dialectical Analysis of Organizational Conflict", *Administrative Science Quarterly*, December 1975, sid 486 f) gör en liknande uppdelning. De menar att sätten att få organisationer att bete sig på önskvärt sätt är: "central coercion or . . .:. commitment to norms and values, or both".

väntas utlösa stor energi när det gäller de områden som belönas. Vidare nås hög grad av kontroll av beteendet. Strategin kan emellertid ge nackdelar såsom att ansträngningarna leder till suboptimeringar, att man försöker lura systemet, att ledningen ej får riktig information samt att energi används för att försvara vidtagna åtgärder.

Den andra strategin, *"internal motivation"*, bygger på antagandet att personalen kan motiveras genom att man bygger upp deras "commitment" mot organisationen och dess mål. De får medverka i målformuleringen. Personalen förutsätts motiveras av upplevelsen av att uträtta något, av omgivningens uppskattning etc. I stället för identifikation av måluppfyllelsen inriktas kontrollen på gemensam problemidentifiering ("early warning function") och problemlösning. Denna strategi kan ge stort engagemang och goda prestationer, stor tillfredsställelse och rikligt informationsflöde. Bland nackdelarna märks svag kontroll av beteendet, risk för att målen sätts lågt samt svagt engagemang från vissa individer.

Mål/medel — kontra processynsätt?

De av Camman & Nadler uppställda kontrollstrategierna förefaller analoga med det så kallade mål/medel- respektive processynsättet. Strategin "external control" baseras liksom mål/medel-synsättet på mätbara kriterier och förenklade förutsättningar om hur underlydande motiveras. Strategin "internal motivation" bygger bland annat på att personalen medverkar i målformuleringen, vilket är en huvudpunkt i processynsättet.

Har de två typerna av kontroll olika syften?

Även *Ouchi & Maguire* (1975) ser två olika kontrolltyper, som de kallar *"output control"* och *"behavior control"*. De utgår då från den i litteraturen ofta förekommande uppdelningen i personlig kontra opersonlig (eller mekanisk) kontroll. Ouchi & Maguire har studerat kontrollen i fem varuhus. De fann att

1) Ju mer än chef känner sambanden mellan mål och medel desto mer används "behavior control". Lägre chefer känner sambanden bättre och de nyttjar också mer "behavior control".
2) Användandet av "output control" är bland annat beroende av chefernas behov av att försvara sina positioner ("tactic of self-legitimation"). Detta behov ökar med organisationens storlek och komplexitet och även med chefens rang. Ju högre position desto mindre behöver han bry sig om beteendet på lägre nivåer.
3) "Output control" och "behavior control" är oberoende av varandra och fyller olika funktioner. Detta är Ouchi & Maguire's "upptäckt". De kommer fram till att "output control" fordras för kontroll och värdering av hela komplexa organisationer utifrån eller uppifrån, medan "behavior control" behövs som lägre chefers redskap för att styra verksamheten.

Konklusion

Inom såväl cybernetik och systemanalys som inom organisationsanalys används begreppet "control" med vid innebörd. På svenska kan ordet kontroll användas på samma sätt, men ordet styrning synes mig täcka den innebörden lika väl. På svenska är det vanligt att begreppet kontroll används i snävare betydelse såsom att upptäcka avvikelse och vidta korrigerande åtgärd.

I denna studie används ordet "styrning" (liksom orden "reglering" och "påverkan") för det vida begreppet "control", som diskuterats i denna bilaga. Ordet "kontroll" skall jag reservera för genomdrivande av en viss form av styrning, nämligen tvångsmässig. Jag väljer således en betydligt snävare definition än den här redovisade engelskspråkiga litteraturen. (Se vidare kapitel 5 i huvudtexten.)

De refererade studierna tyder klart på samband mellan typen av "control" och individers och organisationers beteende. (Se vidare om Etzioni's påverkansteori i kapitel 5.)

Om byråkrati

Fenomenet byråkratisering har sysselsatt forskare och författare i över två hundra år. (Se Albrow, 1972, sid 11 f) Trots att mycken möda ägnats åt byråkratiseringsfenomen — eller kanske just därför — är begreppsapparaten oklar. Frågan om byråkratisering är kontroversiell. Själva termen byråkrati ges ett flertal olika betydelser. Jag skall här peka på några vanliga betydelser av termen. Jag skall vidare diskutera kritiken mot byråkratimodellen samt avsluta med att välja definition för användning i denna studie.

Sju betydelser av "byråkrati"

Låt oss börja med att fråga vad en byråkrati är. Martin Albrow har gjort en genomgång över olika innebörder av begreppet och identifierat följande sju (Albrow, 1972, kapitel 5):

1. Byråkrati som en rationell organisation. Med rationell menas då effektiv och fri från godtycke. Det är i denna betydelse Max Weber använt begreppet byråkrati, som beteckning på en idealtyp av organisation ("ideal" då främst i betydelsen renodlad).*
2. Byråkrati som en ineffektiv organisation. Detta är en betydelse som är vanlig inte bara i folkmun. Många forskare har framhållit negativa effekter i form av trög handläggning, blankettraseri, brist på initiativ, dubbelarbete etc. Dessa fenomen kallas ibland "byråkratismer". Crozier menar med byråkrati snarast en organisation, som inte kan lära sig av sina misstag och därför blir allt mindre effektiv. (Crozier, 1971)
3. Byråkrati som tjänstemannavälde, det vill säga makten har övergått från politikerna till ett tjänstemannaskikt ("teknokrati").
4. Byråkrati som offentlig förvaltning. Byråkratin utgörs av de anställda i den offentliga förvaltningen.
5. Byråkrati som tjänstemannaadministration med föreskrifter för befattningar, auktoritet, pappersflöde etc.
6. Byråkrati som organisationen som helhet.
7. Byråkrati som det moderna samhället.

Punkterna 1 och 2 ovan avser organisationens funktion sett ur effektivitetssynvinkel, förutsatt att vi ger ordet effektiv en vid innebörd (så att även till exempel rättssäkerheten inkluderas i effektiviteten). Detta är den innebörd av begreppet, som brukar förekomma i organisationsteoretisk litteratur. Man skulle eventuellt kunna säga att punkterna 1 och 2 gäller organisationstekniska aspekter. Med den i punkterna 1 och 2 givna betydelsen skulle begreppet byråkratisering i stor utsträckning bli synonymt med *rutinisering* som kan ha såväl positiva (enligt punkt 1) som negativa (enligt punkt 2) konsekvenser.

Punkt 3 gäller maktfördelningen. Ordet byråkratisering blir härvid en term för maktförskjutning från politiker eller medborgare till tjänstemän. Detta skulle även kunna kallas *teknokratisering.* Denna maktförskjutning brukar ofta tolkas som en icke önskvärd företeelse, vilket möjligen kan hänga samman med att ordet makt är värdeladdat och att det inte sällan associeras med missbruk, det vill säga maktmissbruk.

I punkterna 4—6 används "byråkrati" som *beteckning på en stor organisation.* ("Den statliga byråkratin", "företagens byråkrati".) Eventuellt kan det då också ha någon kvalificerande innebörd avseende storlek, funktionssätt eller maktfördelning.

Punkt 7 är intressant. Om man med byråkrati avser det moderna samhället så måste man med byråkratisering avse några *generella drag i samhällsutvecklingen* såsom tilltagande specialisering, ökande offentlig sektor, ökad samordning eller dylikt.

Webers renodlade byråkratimodell

Max Weber har utförligt beskrivit den byråkratiska organisationsmodellen. I verkligheten finns den ej i renodlad form, men Weber ställer upp den som idealtyp, användbar som analysinstrument (Weber, 1968, sid 216 och 1002). En byråkratisk administration kännetecknas (enligt a.a. sid 956 ff) av att

- ☐ arbetsuppgifterna är uppdelade
- ☐ varje avdelning och varje befattningshavare har ett klart angivet kompetensområde, inom vilket de är specialiserade

*) Theodorson & Theodorson (1970, sid 34) ansluter sig i sin uppslagsbok till denna innebörd av begreppet.

- ☐ befattningarna är strängt hierarkiskt ordnade
- ☐ det finns ett skriftligt regelsystem
- ☐ tjänstemännen tillsätts endast med hänsyn till kompetens och de ersätts med pengar
- ☐ det finns ett befordringssystem
- ☐ ärenden och personer behandlas objektivt och utan hänsyn till personlighet eller dylikt.

Byråkratins egenskaper och framväxt

I Webers behandling av byråkrati ges jämförelsen med, och kontrasten emot, det äldre, feodala och godtyckliga systemet stort utrymme. Det främsta skälet för den byråkratiska organisationsformens framväxt är dess rent tekniska överlägsenhet över varje annan organisationsform. Precision, snabbhet, otvetydighet, kunskap om dokument, kontinuitet, enhetlighet, diskretion, strikt underordnande samt reduktion av resursslöseri är enligt Weber byråkratins egenskaper (a.a. sid 973).

Den främsta källan till den byråkratiska administrationens överlägsenhet är dess tekniska kunskap. Kunskapens roll ökar hela tiden genom den tekniska, ekonomiska och den administrativa utvecklingen. Byråkratisk administration betyder i grunden dominans genom kunskap. När det gäller administration står valet mellan byråkrati och dilettantism (a.a. sid 223 ff).

När de som utsätts för byråkratisk kontroll söker undkomma denna kan den normalt bara ske genom att de skapar en egen byråkratisk organisation (a.a. sid 224).

Byråkratins utveckling stimuleras visserligen av kvantitativa förhållanden. Främst stimuleras dock utvecklingen av den kvalitativa utvecklingen av de administrativa uppgifterna. Ökad byråkratisering är en funktion av ökad tillgång på konsumtionsvaror och av ett alltmer komplicerat samhälle (a.a. sid 971 ff).

Weber nämner att byråkrati befordrar ett "rationalistiskt" (hans citationstecken) levnadssätt, men begreppet kan då ha vitt skilda innebörder. Vidare befordrar byråkratin den personlighetstyp som den professionelle experten representerar (a.a. sid 998 ff). Uppfostran och utbildning påverkas också.

Byråkratiseringen går hand-i-hand med koncentrationen av resurser i händerna på organisationens ledare. Härmed avses materiella resurser (a.a. sid 980). Centralisering av makt är oundviklig (a.a. sid. 993).

Weber om makten över byråkratin

Weber ägnar maktfrågan stort utrymme eftersom byråkratins effektivitet inte var huvudproblemet. Enligt Weber är ju en byråkrati överlägset effektiv. Den viktiga frågan är i stället vem som kontrollerar det byråkratiska maskineriet. I toppen av en byråkratisk organisation finns med nödvändighet ett element som inte är rent byråkratiskt, till exempel en vald församling, en vald person eller någon som på annat sätt fått makten över byråkratin. Weber beskriver hur manipulation används för att säkerställa kontrollen över administrationen.

Byråkratin är ett första klassens maktinstrument för den som kontrollerar apparaten. Apparaten arbetar effektivt för den som vinner kontroll över den (a.a. sid 987 f). De som utsätts för byråkratin tenderar att bedöma den efter den nytta den åstadkommer för dem. Det gör även många av dess tjänstemän. Denna yttre bedömning av rationaliteten ("substantive rationality") är vilseledande. Maskineriets effektivitet (som maskineri betraktat) skall bedömas efter nyttan för dem som har makten (a.a. sid 226). Det är alltså frågan om ett demokratiproblem.

Byråkratiserting gäller även privata företag

I dagligt tal använder man ofta ordet byråkrati i samband med offentlig förvaltning. Begreppet är emellertid relevant även för privata och offentliga företag, kooperativ, samt ideella organisationer. Hunter Mabon behandlar till exempel "Byråkrati i företagen" (ingår i Åkerman, 1973) och Alvin Gouldners klassiska studie "Patterns of Industrial Bureaucracy" (Gouldner, 1954) är en fallstudie av ett företag. (Se även Jaques, 1976.) Weber betonar likheten mellan offentliga myndigheter och privata företag. Endast småföretag kan enligt Weber vara effektiva utan en byråkratisk organisationsform.

Teknokratisering i betydelse att makt övergår till byråkratins tjänstemän förekommer även i

företag. Genom "direktörernas revolution" ("The Managerial Revolution") har makten över stora företag övergått från aktieägare till professionella företagsledare.

I studier av företags organisation används ibland begreppen *mekanistisk* och *organisk* organisation. (Se Burns & Stalker, 1966.) Innebörden av begreppet mekanistisk är synonym, eller åtminstone mycket nära synonym, med begreppet byråkratiserad. Den organiska organisationen sägs vara bättre lämpad att hantera nya problem och icke-förutse bara förändringar med. Den mekanistiska organisationsformen passar, enligt bland annat Jane Woodwards klassiska studie (Woodward, 1967) bäst till rutinartad verksamhet, med höga krav på samordning, till exempel löpandebandtillverkning.

Alternativa organisationsformer söks

Kritiken mot byråkratiseringen har lett till försök att finna andra lösningar. Projektorganisation och matrisorganisation kan liksom s k organisationsutveckling ses som försök att finna alternativ till den byråkratiska (eller mekanistiska) organisationsformen. En som arbetat med detta är P.G. Herbst. Han menar att samhället samtidigt hotas av disintegration (det vill säga upplösning) och av motsatsen, som är totalitärt styre.*) (Herbst, 1976, sid VI.) Herbst ser den byråkratiska organisationsformen som inkapabel att möta dessa hot. Han har erfarenhet av att i företag utveckla organisationsformer, som utgör alternativ till den byråkratiska formen. Byråkratier bygger på antagandet att arbetsuppgifter kan delas upp i småbitar och att varje person eller enhet bör ägna sig åt en deluppgift. Av detta antagande följer en enkel organisationsstruktur helt baserad på vertikala relationer det vill säga på relationer mellan överordnad och underställda. En konsekvens är att besluten skiljs från verkställigheten. Enligt Herbst kan byråkratier fungera bra *om* uppgifterna kan delas, *om* de ej förändras och *om* tillräcklig handlingsfrihet bibehålls på den nedersta nivån. Ofta gäller emellertid inte dessa förutsättningar utan arbetet blir outhärdligt tråkigt och organisationen klarar ej att anpassa sig till omvärldens förändringar.

Herbst för fram tre alternativ till den byråkratiska organisationsformen (a.a. sid 35 ff), nämligen

- ☐ självstyrande grupper, som på verkstadsgolvet eller motsvarande genom inbördes samverkan löser större arbetsuppgifter.
- ☐ matrisorganisationen, enligt vilken personer eller enheter är ansvariga mot olika överordnade i olika avseenden.
- ☐ nätverksorganisation, som innebär mer eller mindre permanenta kontakter och beroenden mellan personer och enheter på olika nivåer och tvärs över formella organisationsgränser.

De alternativa organisationsformerna bygger på att flera strukturer kan fungera samtidigt. I den byråkratiska typmodellen finns, enligt Herbst, bara en struktur (den hierarkiska).

Ett ifrågasättande

Den form Herbst för fram följer visserligen inte de byråkratiska grundprinciperna, men jag vill ifrågasätta om de i praktiken utgör alternativ. Snarare kanske Herbst "alternativ" bör ses som kompletterande mekanismer, som fungerar inom (eller vid sidan av) en byråkratisk struktur. Herbst nämner inte att till och med Weber förutsätter att informella mekanismer förekommer i en byråkrati, även om dessa naturligt nog inte syns i Webers typmodell.

Till byråkratimodellens försvar

Charles Perrow diskuterar vilka perspektiv, som kan vara fruktbara när det gäller att fånga de stora organisationernas natur i vårt samhälle. Perrow förkastar "the cooperative systems approach" (systemansatsen) och han ifrågasätter tanken att organisationer skulle vara naturliga organiska system, som anpassar sig. Han ifrågasätter också "the human relations approach", även om den kan vara användbar för förståelsen av mänskliga relationer. Istället förordar han Webers teori för byråkratier, som bygger på begreppen hierarki, opersonlighet, expertis, regler och rutinisering. Perrow menar — liksom Weber

*) Jämför här med de två huvudtyperna av kritik mot byggnadsnämnderna, nämligen alltför svag styrning och kontroll respektive "byggkrångel" och centralstyrning (se kapitel 3 i huvudtexten).

— att byråkratiska former vuxit fram därför att de är effektiva. Däremot kan och bör de byråkratiska idealen aldrig uppfyllas, ty de förutsätter orealistisk stabilitet, enighet om mål samt rationella och genomsnittliga människor (Perrow, 1972, sid 5).

Kritiken avfärdas

Perrow menar att de svagheter som ofta tillskrivs byråkrati endera ej är svagheter alls eller beror på *otillräcklig* byråkratisering. Vidare har de i och för sig lovvärda strävandena att "humanisera" och decentralisera byråkratier dolt byråkratins verkliga natur och effekter.

Den konventionella kritiken gäller å ena sidan byråkratins påstådda inflexibilitet, stelhet och brist på kreativitet ("the social engineering attack") och å andra sidan att byråkratin kväver spontanitet, frihet och självförverkligande hos de anställda ("the human relations attack"). Denna kritik avfärdar Perrow. Skrivna regler, som ju ofta kritiseras, ger bättre frihet än oskrivna, ty handlingsutrymmet är klarlagt. Regler blir ofta syndabockar för organisationsproblem, menar Perrow. Bra regler märks knappt. Problem blir det när organisationen ändras fortare än reglerna (a.a. sid 30 f). Ej heller tror Perrow på någon motsättning mellan professionalism och byråkrati. Professionella människor arbetar också efter regler, även om reglerna är inbyggda i deras huvuden.

Teknokratin är faran

Den nackdel med byråkrati som Perrow vill framhålla är den stora makt byråkratin tillväller sig i kraft av sin överlägsenhet. Makten och dess koncentration till några få personer är den fara Perrow varnar för (a.a. 1972, sid 6). Det som många av oss människor uppfattar som "byråkratismer", det vill säga ineffektivitet eller opersonlighet, kan i själva verket vara effektivt för dem som har makten över byråkratin. Den byråkratiska maskinen är alltså överlägset effektiv, men den kan ha fått oönskade mål, till exempel därför att apparaten hamnat i orätta händer. Detta är huvudproblemet enligt Perrow. Han har alltså samma uppfattning som Weber (se ovan). Franz Kafkas och George Orwells skräckskildringar gäller byråkratier, som styrs av människor med oacceptabla mål. Detta leder sedan till oacceptabla konsekvenser, när byråkratin effektivt verkställer de order den får.

Webers teori kompletterad

Webers teori gäller organisationens skelett. Som komplement behövs någon teori för organisationens muskler. Den fås från March & Simon, som beskriver individers och organisationers beslutsfattande. Därtill behövs en teori för gruppkonflikter samt för teknologins inverkan. Teknologin, varmed Perrow menar verksamhetens art, har stor betydelse för organisationens utformning och funktion.

Perrow menar att en typologi för organisationer bör vara oberoende av mål och struktur. En typologi bör baseras på storlek, geografi, ålder, resurser, råmaterial (saker, symboler, folk etc), uppgifter (det vill säga teknologi) etc. Huruvida uppgifterna är rutinartade är viktigt. Ej rutinmässiga uppgifter kräver mer "känsla", professionalisering, handlingsutrymme samt mer samarbete horisontellt. Dessa uppgifter är svårare att byråkratisera (a.a. sid 166). Perrow menar dock att en stor del av arbetet vanligen är rutin och detta motiverar byråkrati — och Weber är återupprättad.

Strukturfunktionalisterna, med Selznick som föregångsman, har bidragit till teorin genom att betona helhetens och omgivningens betydelse. För att kunna fånga det som Perrow framhållit som kritiskt, nämligen makten över byråkratin och dess mål, fordras studier — ingående fallstudier — av just helheten och relationerna till omvärlden (a.a. sid 187 ff).

Vald definition

Huruvida en byråkrati är effektiv eller ineffektiv är en empirisk fråga, som ej lämpar sig som kriterium för bestämning av begreppet byråkrati. Vem som har makten över en byråkrati är ej heller lämpat som kriterium för om det är en byråkrati eller ej. Det är också en empirisk fråga. Begreppet byråkrati bör vara beskrivande och ej värdeladdat. Webers definition av byråkrati är lämplig, det vill säga med byråkrati menas en organisation med klart avgränsat kompetensområde, arbetsfördelning, hierarkisk struktur, skrivna regler etc. Den fungerar utan inslag av godtycke eller personliga böjelser, det vill säga den fungerar rationellt.

Att ingen existerande organisation uppfyller alla kriterier enligt ovan gör inte definitionen sämre. Som "idealtyp" är den klar. Sedan kan verkliga organisationer mer eller mindre likna en "ideal" byråkrati, det vill säga de kan vara mer eller mindre byråkratiska. Är en organisation mycket byråkratisk kan den lämpligen kallas för en byråkrati. Om en organisation blir mer byråkratisk kan man säga att den byråkratiseras.

Åter till Albrow's lista

De sju olika betydelser av ordet byråkrati, som Albrow angav (se inledningen) kan hanteras på följande vis:

1. Byråkrati är en rationell organisation enligt Webers modell. Begreppet används utan värdering.
2. En organisation, vare sig den är byråkratisk eller ej, kan vara ineffektiv i någon mening. Som framgick av Perrows synpunkter är det föga lämpligt att använda termen byråkrati som beteckning för en ineffektiv organisation eftersom det kan vara så att otillräcklig byråkratisering orsakat ineffektiviteten.
3. Makten över en byråkrati, såväl som över andra organisationer, kan ligga hos tjänstemännen. Termen "teknokrati" torde då vara lämplig.
4. Den offentliga förvaltningen är i stort sett organiserad byråkratiskt. Det är stora företag också. Därför bör termen byråkrati ej reserveras för en viss typ av verksamhet eller huvudman.
5. Byråkrati som tjänstemannaadministration med regler etc. Detta täcks av punkt 1 ovan.
6. Byråkrati som organisationen som helhet. Ja, om en viss organisation visar sig i huvudsak följa modellen enligt punkt 1 är det inget som hindrar att den kallas för en byråkrati.
7. Byråkrati som det moderna samhället. Denna innebörd förutsätter, liksom punkt 6 ovan, att begreppet byråkrati definierats (till exempel enligt Weber) och sedan används som beskrivning på företeelser i samhället.

Referenser

Ackoff, Russel L. *Redesigning the Future,* Wiley-Interscience, 1974.

Ackoff, Russel L & Emery, Fred. *On purposeful systems,* Aldine, Chicago, 1972.

Albrow, Martin. *Byråkrati,* Wahlström & Widstrand, Stockholm, 1972. (Originalet "Bureaucracy" kom 1970).

Argyris, Chris & Schon, Donald. *Theory in practice,* Jossey- Bass, San Francisco, 1974.

Arrow, Kenneth J. *Control in Large Organizations,* Technical Report No 123, Institute of Mathematical Studies in the Social Sciences, Stanford University, Stanford, 1963.

Ball, Edmund F. "Top Management's Use of Measurements and Controls", kapitel 18 i H. B Maynard (ed) *Top Management Handbook,* M Graw-Hill, New York, 1960.

Beer, Stafford. *Decision and Control,* John Wiley and Sons, 1966.

Belin, Owe & Kvaavik, Mirja. *Utredning om byråkratin,* Stockholms kommun, 1978-03-31.

Bell, Robert. *Att utvärdera sociala program,* Wahlström & Widstrand, Stockholm, 1975.

Berglind, Hans. *Socialvården i tre kommuner,* Socialvårdsprojektet, Rapport 5, Sociologiska institutionen vid Stockholms Universitet, 1975.

von Bertalanffy, Ludwig. "The history and Status of General Systems Theory", ingår i Klir, G J,. *Trends in General Systems Theory,* Wiley-Interscience, 1972.

Bexelius, Alfred m fl. *Byggnadslagstiftningen,* P A Norstedt, femte upplagan, Stockholm, 1970.

Bjerkén, Torsten. *Byggnadslov,* Liber, Stockholm, 1975.

Blondel, Jean. *An introduction to comperative government,* Weidenfeld och Nicolson, London, 1969.

Bostadsdepartementet. *Förbättrad avfallshantering i befintlig bebyggelse,* Ds Bo 1977:1.

Bostadsdepartementet. *Förenklad byggnadslovsprövning,* Ds Bo 1978:3.

Brunsson, Nils & Jönsson, Sten. *Beslut och handling om politikers inflytande på politiken,* Kontenta, Liber, Falköping, 1979.

Burns, T & Stalker G M. *The management of innovation,* London, 1966.

Camman, Cortlandt & Nadler, David. "Fit control systems to your managerial style", *Harvard Business Review,* January-February 1976, sid 65 ff.

Carlson, Sune. *Executive behaviour,* Strömbergs, Stockholm, 1951.

Carlsson, Axel & Nylander, Jan-Olof. "Skador och brister i småhus", *Väg- och vattenbyggaren,* nr 4, 1970.

Chalmers tekniska högskola. *"Normdebatten 72/73",* Artikelsammanställning, Sektionen för Arkitektur-samhällsplanering, Göteborg, troligen 1973.

Churchman, C West & Emery Fred E. "On Various Approaches to the Study of Organizations", ingår som kapitel 6 i *Operational Research and the Social Sciences,* redigerad av J R Lawrence, Tavistock, London, 1966.

Crozier, Michel. *The bureaucratic phenomenon,* The University of Chicago Press, Chicago, 1964. (Originalet "Le phénomène bureaucratique" kom 1963).

Dagens Nyheter. "Kritik mot Kriminalvården", 1977-05-06, sid 23.

Dahl Jacobsen, Knut. *Teknisk hjelp og politisk struktur,* Oslo, 1964.

Dahl Jacobsen, Knut. "Informasjonstillgang og likebehandling i den offentlige virksamhet", *Tidskrift for samfunnsforskning,* hefte 2, 1965, sid 147—160.

Dahlgren, Stefan. "Tolkning av bostadsvaneundersökningar", *PLAN* nr 2—3, 1977, sid 143—151.

Dahlman, Carsten & Gärdborn, Ingemar. *Utvecklingsproblem i Bygg-Sverige,* SIAR, Stockholm, 1975.

Danielsson, Albert. *Företagsekonomi — en översikt,* Studentlitteratur, Lund, 1977.

Dunlop, John T. "Ekonomisk analys och ekonomisk politik", *Ekonomisk debatt,* nr 8, 1978, sid 560—563.

Energisparkommittén. *Inspektion av byggnaders eldningsanläggningar,* Arbetsgruppen panninspektion, Stockholm, 1976.

Etzioni, Amitai. *Modern Organizations,* Prentice Hall, New Jersey, 1964.

Etzioni, Amitai. *Moderna organisationer,* Aldus, Stockholm, 1966. (Översättning av föregående)

Etzioni, Amitai. *A comparative analysis of complex organizations,* revised and enlarged edition, The Free Press, New York 1975. (Originalutgåvan kom 1961).

Etzioni, Amitai. *The Active Society,* The Free Press, New York, 1968.

Fortifikationsförvaltningen. *Kontroll av byggnadskonstruktioner,* kurspärm, Stockholm, 1976.

Franzén, G, Klingberg, T m fl. *Byggnormer,* Studentlitteratur, Lund, 1977.

Gellerman, Saul. "Supervision: substance and style", *Harvard Business Review,* March-April 1976, sid 89 ff.

Glaser, Barney & Strauss, Anselm. *The Discovery of Grounded Theory,* Aldine, Chicago, 1967.

Goodsell, Charles T. "Cross-cultural Comparison of Behaviour of Postal Clerks towards Clients", *Administrative Science Quarterly,* March 1976, sid 140—150.

Gorpe, Peter. *Statsförvaltningen planerar,* Stadskontoret, Stockholm, 1974.

Gouldner, Alvin. *Patterns of Industrial Bureaucracy,* The Free Press, Glencoe, Illinois, 1954.

Gullberg, H m fl. *Arbetarskyddslagen,* Liber Förlag, Stockholm, 1974.

Henriksson, Birger. "Bostadsverkets konsulentverksamhet" *Byggmästaren* nr 9, 1976, sid 26—28.

Herbst, Ph G. *Alternatives to hierarchies,* Nijhoff, Leiden, 1976.

Herlitz, Nils. "Ur den svenska stadsbyggnadslagstiftningens historia", *Svenska Stadsförbundets Tidskrift* nr 14, 1922.

Hirn, Olof & Klingberg, Tage. *Tillsyn av byggandet i kommun I,* SIB, Gävle, Meddelande M78:13.

Hirn, Olof, Karyd, Arne & Klingberg, Tage. *Tillsyn av byggandet i kommun II,* SIB, Gävle, Meddelande M78:14.

Hirn, Olof, Karyd, Arne & Klingberg, Tage. *Tillsyn av byggandet i kommun III,* SIB, Gävle, Meddelande M78:15.

Hirn, Olof, Karyd, Arne & Klingberg, Tage. *Tillsyn av byggandet i kommun IV,* SIB, Gävle, Meddelande M78:16.

Hirn, Olof, Karyd, Arne & Klingberg, Tage. *Tillsyn av byggandet i kommun V,* SIB, Gävle, Meddelande M78:17.

Hirn, Olof & Klingberg, Tage. *Tillsyn av byggandet i kommun VI,* SIB, Gävle, Meddelande M78:18.

Hirn, Olof & Klingberg, Tage. *Vad, hur och varför. En metod för studie av byggnadsnämndernas tillsyn,* SIB, Gävle, Meddelande M79:3

Hirn, Olof & Klingberg, Tage. *Byggnadsnämndernas tillsyn i sex kommuner. Materialsammanställning från en empirisk studie av kontroll och rådgivning,* SIB, Gävle, Meddelande M79:4.

Hirn, Olof & Klingberg, Tage. *Byggnadsnämndens tillsyn i framtiden.* Avses publiceras från Byggforskningen under 1980.

Hultén, Göran. *"Statlig styrning av landstingens byggnadsverksamhet",* doktorsavhandling, KTH, Stockholm, 1975.

Häggroth, Sören. *Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering,* doktorsavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, 1972.

Jasinsky, Frank J. "Use and misuse of efficiency controls", *Haward Business Review,* 1956, part 4, sid 105—112.

Jaques, Elliott. *A general theory of bureaucracy,* Heinemann, London, 1976.

Johnsson Gertrud & Klingberg, Tage. *Tre BN. En studie av byggnadsnämnders arbetssätt,* Byggforskningen, Rapport R 33:1974, Stockholm.

Kafka, Franz. *Processen,* Wahlström & Widstrand, Stockholm, 1963. (Originalutgåvan på tyska utkom 1925).

Katz, Elihu & Danet, Brenda, editors. *Bureaucracy and the Public,* Basic books Inc, New York, 1973.

Kempe, Per. *Försäkringskassorna och de försäkrade,* doktorsavhandling, S-Tryck, Täby, 1973.

Klingberg, Tage. "Ompröva byggnadsnämndens roll", *Kommunal Tidskrift* nr 16, 1974, sid 699 f.

Klingberg, Tage. "Samhällets styrning av byggandet", *Årsbok 1975,* Statens institut för byggnadsforskning, Stockholm, sid 76—80.

Klingberg, Tage. "Utvecklingen av byggnadsnämndernas tillsyn", ingår i *"till stadens gagn",* Statens institut för byggnadsforskning, Gävle, publikation T 29:1976, sid 45—52.

Klingberg, Tage. "Använd rätt styrmedel!", *Kommunal Tidskrift* nr 17, 1976, sid 30—32.

Klingberg, Tage. "Soprum och byggnadsnämnder", *Kommunal Tidskrift* nr 16, 1977, sid 18—20.

Klingberg, Tage & Lindahl, Claes. *Om samhällets styrning av byggandet,* Stencil, SIB, Stockholm, 1973.

Klingberg, Tage & Magner, Bertil. *Byggnadsreglering,* Byggforskningen, Stockholm, Rapport R 37:1974.

Kommunal Tidskrift. "Ny utbildning för hälsovårdsinspektörer", Nr 7, 1977, sid 38 f.

Konsumentverket. *Småhus. Problem vid förvärv, reparation och underhåll.* Rapport 1975:1, Stockholm, 1975.

Konsumentverket. *Småhus. Brister & tvister,* Byrå 2, 1977:2-02, Stockholm.

LAND, nr 23 1979, sid 52.

Lijphart, Arend. "Comparative Politics and the Comparative Method", *The American Political Science Review,* Vol. 65, September, 1971, sid 682—693.

Lourenco, S V & Glidewell, John C. "A Dialectical Analysis of Organizational Conflict", *Administrative Science Quarterly,* December 1975, sid 489 f.

Lundberg, Lars. *Implementeringen av arbetsmiljöbestämmelser,* Projektbeskrivning, Företagsekonomiska Institutionen Uppsala universitet, 1978.

Lundqvist, Lennart. J. *Miljövårdsförvaltning och politisk struktur,* Prisma, Lund, 1971.

Lybeck, Johan. "Ekonomens roll som rådgivare", *Ekonomisk debatt* nr 8, 1978, sid 577—579.

Mabon, Hunter. *Organisationsläran — teori och praktik,* Stockholm, 1977.

Malmsten, Bengt. *Småhusindustrins byggkrångel,* IFB, Stockholm, 1973.

Mattson, Bengt. *Effektivitet och fördelning.* Memorandum 60, Institutionen för nationalekonomi, Göteborgs universitet, 1977.

Mintzberg, Henry. *The Nature of Managerial Work,* Harper & Row, New York, 1973.

Normann, Richard. *"A personal quest for methodology",* SIAR, Stockholm, 1970.

Normann, Richard & Rhenman, Eric. *Om målformulering och effektivitetsmätning i statsförvaltningen,* SIAR, Stockholm, 1974.

Orwell, George. *Nineteen eighty-four,* London, 1949.

Ouchi, W & Maguire, U. A. "Organizational Control: Two functions", *Administrative Science Quarterly,* December 1975, sid 559 ff.

Pellijeff, Alexej. Föredrag publicerat i *Officiell provning inom skilda områden,* SP-information 1975:1, Statens Provningsanstalt.

Perrow, Charles. *Complex Organizations: A critical essay,* Scott, Foresman & Co, Glenview, III, 1972.

Pettersson, Ulla. *Kontroll och medinflytande i socialvården,* doktorsavhandling, Stockholm, 1978.

Regeringens Proposition 1978/79:III. *Åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m m.*

Rhenman, Eric. *Systemsamhället,* Aldus, Stockholm, 1975.

Riksrevisionsverket (RRV). *Är verksamheten effektiv? En antologi om uppföljning och effektivitetsbedömning i offentlig förvaltning,* Stockholm, 1979.

Schon, Donald. *Blindgångare mot framtiden,* PAN, Stockholm, 1972. (Originalet "Beyond the Stable State" kom 1971).

Sills, David L. *The International Encyclopedia of the Social Sciences,* Mc Millan Co & The Free Press, New York, 1968.

Simon, Herbert. *Administrativt beteende,* Prisma, Stockholm, 1971. (Originalet "Administrative Behavior" kom 1947).

Simon, Herbert m fl. *Public Administration,* A. A. Knopf, New York, 1950.

Socialstyrelsen. *Allmänhetens och massmedias bild av hälsovårdsnämnden,* SOS/SN1, Stockholm, 1978.

Statens institut för byggnadsforskning. Yttrande avseende Ds Bo 1977:1, brev till bostadsdepartementet 1977-08-31.

SOU 1957:21. *Förenklad Byggnadslagstiftning,* 1951 års Byggnadsutredning, Kommunikationsdepartementet, Stockholm 1957.

SOU 1970:30. *Medel för styrning av byggnadsverksamheten,* Byggplaneringsutredningen, Inrikesdepartementet, Stockholm, 1970.

SOU 1971:52. *Byggandets industrialisering,* Byggindustrialiseringsutredningen, Inrikesdepartementet, Stockholm, 1971.

SOU 1974:21. *Markanvändning och byggande,* Bygglagutredningen, Bostadsdepartementet, Stockholm, 1974.

SOU 1976:26. *Bostadsverket,* Byggadministrationsutredningen, Bostadsdepartementet, Stockholm, 1976.

SOU 1979:31. *Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter,* Betänkande av byråkratiutredningen, Kommundepartementet, Stockholm, 1979.

Statens planverk. *Svensk Byggnorm* (SBN 75), Stockholm, 1975.

Statens planverk. *Energisparmöjligheter i befintlig bebyggelse — Preliminär rapport,* Stockholm, Dnr 1719/76.

Stevrin, Peter. *Samhällsstyrning. Utveckling och tillämpning av en föreställningsram för analys av de statliga myndigheternas styrning av samhället,* doktorsavhandling, Lund, 1974.

Stymne, Bengt. *Values and processes,* doktorsavhandling, SIAR, Lund, 1970.

Sundin, Bertil. *Individ, institution, ideologi,* Aldus, Stockholm, 1970.

Svenska Teknologföreningen. *Kontrollantkurs — Husbyggnad (grundkurs),* Material i ringpärm från kurs i Kungälv, 1976.

Tannenbaum, Arnold S m fl. *Hierarchy in Organizations,* Jossey-Bass Publishers, San Fransisco, 1974.

Theodorson, George A & Theodorson, Achilles G. *A Modern Dictionary of Sociology,* Methuen, London, 1970.

Thompson, James D. *Organizations in action. Social science bases of administrative theory,* Mc Graw Hill, New York, 1967.

Thorslund, Mats. *Arbetsförmedlingarnas latenta kunder,* doktorsavhandling, Stockholm, 1975.

Weber, Max. *Economy and Society,* redigerad av Roth och Wittich, Badminster Press, New York, 1968. (Originalet, "Wirtschaft und Gesellschaft", kom 1922).

Wilson, James Q. *Varieties of police behaviour,* Athenum, New York, 1973.

Woodward, Jane. *Industriell Organisation,* Stockholm, 1967. (Originalet "Industrial Organization. Theory and Practice" kom 1965).

Åkerman, Nordal. (redaktör). *Byråkratin — ett nödvändigt ont?,* Prisma, Stockholm, 1973.

Österberg, Hans. "Effektivitet hos offentliga myndigheter", *Ekonomisk debatt,* sid 228—235, nr 3, 1976.

Samhället förfogar över tvingande, monetära och rådgivande styrmedel. Såväl effekterna som bieffekterna av dessa medel beror av hur styrmedlen används i praktiken. I denna studie har byggnadsnämndens tillsyn, d v s deras byggnadslovsgranskning och byggnadsinspektion, undersökts i sex kommuner.

Genom direkta observationer av tjänstemännens möten med klienterna har användningen av råd och kontroll (tvingande medel) klarlagts. Intervjuer och dokumentgranskning har kompletterat observationerna.

Tillsynen befanns vara i huvudsak inriktad på kontroll d v s på genomdrivandet av tvingande föreskrifter. Huvuddelen av vad tjänstemännen granskar och påpekar är redan utfört. Detta ger upphov till kostnader för ändring av olämpliga lösningar och fel. Därtill leder det till irritation och undanmanövrer. Sena ingripanden orsakar alltså "krångel" och otillräckliga styreffekter. Detta leder i sin tur till sämre relationer mellan myndighet och klient och till problemfall, vilka är tidskrävande och tvingar till ännu större betoning av kontroll i efterhand. Utvecklingen har då kommit i en "ond cirkel".

En mer förebyggande tillsyn, med större inslag av rådgivning och information, torde kunna ge mindre "krångel" och samtidigt bättre styreffekter. Genom detta undviks problemfall och därigenom förbättras såväl kvaliteten på byggandet som relationerna med klienten. Färre problemfall innebär att resurser frigörs och kan satsas på fler förebyggande insatser så att tillsynen hamnar i ett gynnsamt utvecklingsförlopp.

T10:1980
ISBN:91-540-3233-8
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6703010
Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering
Distribution:
Svensk Byggtjänst
Box 7853, 103 99 Stockholm
Tel. 08-730 51 00
Cirkapris: 50 kr exkl moms